

Füssel, Hans-Peter [Hrsg.]; Roeder, Peter M. [Hrsg.]
**Recht - Erziehung - Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur
Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung**

Weinheim u.a. : Beltz 2003, 281 S. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 47)



Quellenangabe/ Reference:

Füssel, Hans-Peter [Hrsg.]; Roeder, Peter M. [Hrsg.]: Recht - Erziehung - Staat. Zur Genese einer Problemkonstellation und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung. Weinheim u.a. : Beltz 2003, 281 S. - (Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft; 47) - URN: urn:nbn:de:0111-opus-78588 - DOI: 10.25656/01:7858

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-78588>

<https://doi.org/10.25656/01:7858>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipt.de
Internet: www.pedocs.de

Zeitschrift für Pädagogik · 47. Beiheft

Zeitschrift für Pädagogik · 47. Beiheft

Recht – Erziehung – Staat

Zur Genese einer Problemkonstellation
und zur Programmatik ihrer zukünftigen Entwicklung

Herausgegeben von
Hans-Peter Füssel und Peter M. Roeder

Beltz Verlag · Weinheim, Basel, Berlin

Die in der Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- und Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder auf ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen oder sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopie hergestellt werden. Jede im Bereich eines gewerblichen Unternehmens hergestellte oder genutzte Kopie dient gewerblichen Zwecken gem. § 54 (2) UrhG und verpflichtet zur Gebührenzahlung an die VG Wort, Abteilung Wissenschaft, Goethestr. 49, 80336 München, von der die einzelnen Zahlungsmodalitäten zu erfragen sind.

© 2003 Beltz Verlag • Weinheim, Basel, Berlin
Herstellung: Klaus Kaltenberg
Satz: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza
Druck: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza
Printed in Germany
ISSN 0514-2717

Bestell-Nr. 41148

Inhaltsverzeichnis

Hans-Peter Füssel/Peter M. Roeder

Recht – Erziehung – Staat	7
---------------------------------	---

1. Bildungs- und Erziehungsziele in rechtlicher und pädagogischer Sicht

Lutz R. Reuter

Erziehungs- und Bildungsziele aus rechtlicher Sicht	28
---	----

Christine Langenfeld/Achim Leschinsky

Religion – Recht – Schule	49
---------------------------------	----

Paul Meredith

Statutory Regulation of the Secular Curriculum in England and Consequences for Legal Liability	70
--	----

Christel Adick

Bedeutung von Lehr- und Lernzielen in international vergleichender Perspektive	86
--	----

2. Planvolle Entwicklung von Bildungssystemen?

2.1 Autonomie als Prinzip

Heinz-Elmar Tenorth

Autonomie und Eigenlogik von Bildungseinrichtungen – ein pädagogisches Prinzip in historischer Perspektive	106
--	-----

Walter Berka

„Autonomie“ von Bildungsinstitutionen als Prinzip in rechtlicher Perspektive	120
--	-----

2.2 Schulaufsicht und Verwaltung

Hermann Lange

Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und faktischen Wirkungsmöglichkeiten	137
---	-----

Kathrin Dederling/Daniel Kneuper/Klaus-Jürgen Tillmann

Was fangen „Steuerleute“ in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an? Eine empirische Annäherung	156
---	-----

2.3 Standardsetzung und Sicherung von Qualität

Helmut Heid

Standardsetzung	176
-----------------------	-----

Witlof Vollstädt

Steuerung von Schulentwicklung und Unterrichtsqualität durch staatliche Lehrpläne?	194
---	-----

Wolfgang Böttcher

Kerncurricula und die Steuerung der Allgemeinbildenden Schulen	215
--	-----

Hans-Jürgen Brachmann

Auf dem Weg zur kontinuierlichen Qualitätsverbesserung	234
--	-----

2.4 Kontrasterfahrungen

Sabine Hornberg

Ausländische Erfahrungen mit Modellen output-orientierter Steuerung – aus pädagogischer Perspektive am Beispiel Englands und Wales	245
---	-----

Brita Rang

Der Staat als Oberlehrer? Niederländische Schulen zwischen Schulstreit und Schulreform, zwischen Unterrichtsfreiheit und Effizienz	263
---	-----

Hans-Peter Füssel/Peter M. Roeder

Recht – Erziehung – Staat

„Es ist nämlich diejenige (Theorie), welche die Gesetzgebung zu einer Art Erziehung des Staatsbürgers macht; wo sie nur immer die Mittel in Händen hat, positiv wirken will und, von einem bestimmten Begriff des Charakters und der Kultur der Nation ausgehend, im Stande zu sein wähnt, den Fortschritt und sogar die Richtung zu einer andern Stufe leiten zu können: da, wie es mir scheint, der Staat nur durch Ertheilung und Beschränkung der Freiheit und dadurch hervorgebrachtes Gleichgewicht der Rechte die Bürger in Stand setzen muss, sich selbst zu erziehen; nur dahin zu streben hat, bloss negativ zu wirken und das positive Wirken der freien Thätigkeit der Nation zu überlassen [...]. Kurz, da der Staat kein Erziehungs-, sondern ein Rechtsinstitut ist.“ (Wilhelm von Humboldt: Über den Entwurf zu einer neuen Konstitution für die Juden. 1809)

1. Grenzen der staatlichen Regelungsmacht

Die Entwicklung des Schulwesens ist in den deutschen Ländern stärker als in den meisten übrigen Staaten Europas vor allem seit dem 17. Jahrhundert durch das Zusammenwirken staatlicher und kirchlicher Initiativen bestimmt worden. In den protestantischen Ländern wurde dies durch den Umstand begünstigt, dass angesichts der kirchlichen Funktionen der Landesherren die Rechtssphären beider Bereiche nicht scharf getrennt waren, die Geistlichkeit also im Auftrag des Staates im Schulwesen z. B. durch Bildung und Auswahl der Lehrer und Aufsicht über die Schulen tätig werden konnte. Die Regelungsmacht beider Institutionen blieb freilich über lange Zeiträume eingeschränkt durch eine Fülle von entwicklungshemmenden Faktoren. Dazu zählte auf der verfassungsrechtlichen Seite die Privilegierung der adligen Grundherrschaft im Ständestaat, die nicht nur für die Gerichtsbarkeit, sondern auch für die Schule in ihrem Herrschaftsbereich zuständig war. Ob und wie die diese betreffenden landesherrlichen Edikte realisiert wurden, hing weitgehend von den Interessen und Möglichkeiten des jeweiligen Grundherrn ab. Schon 1717 unternahm der Preußische König Friedrich Wilhelm I. den ersten Versuch einer gesetzlichen Regelung der allgemeinen Schulpflicht mit der „Verordnung, dass die Eltern ihre Kinder zur Schule, und die Prediger Catechisationes, halten sollen“. Die Verordnung setzte voraus, dass Schulen in erreichbarer Nähe lagen, was keineswegs überall gegeben war. Die folgenden Edikte, die die Mahnungen an die Adresse der Schulpatrone, für die Einrichtung von Schulen, die Einstellung fähiger Lehrer und die Inspektion durch die geistliche Schulaufsicht Sorge zu tragen, mit großer Dringlichkeit wiederholten, bis hin zum General-Landschulreglement von 1763, das – wie der Name schon besagt – Geltung für das Landschulwesen des Gesamtstaates beanspruchte, führten nicht zu durchgreifenden Verbesserungen. Die Unterrichtspflicht war durch das Reglement von 1763 auf 7 bis 8 Jahre festgelegt. Bis zur weitgehenden faktischen Durchsetzung der Schulpflicht sollte jedoch noch etwa ein Jahrhundert vergehen.

Sie scheiterte nicht nur an der Herrschaftsteilung zwischen staatlicher Zentralgewalt und den lokalen Standesherrn, sondern vor allem an der Armut weiter Kreise der Be-

völkerung, die kaum imstande waren, das geringe Schulgeld aufzubringen und auf die Arbeitskraft der Kinder angewiesen blieben. Und selbst wo Schulen existierten, dürfte deren Effektivität dank des Mangels an ausreichend vorgebildeten Lehrern gering gewesen sein. Insgesamt kann es also kaum verwundern, dass im Hinblick auf Quantität und Qualität der Schulentwicklung bis weit ins 19. Jahrhundert massive regionale Unterschiede fortbestanden. Benachteiligt war insbesondere die ländliche Bevölkerung in dünn besiedelten Gebieten. Bürgerliche Kreise und adlige Familien konnten der Bildungspflicht durch häuslichen Unterricht genügen.

Immerhin: mit dem Allgemeinen Landrecht (1794) waren formalrechtlich neue Voraussetzungen für die Legitimation staatlicher Aktivitäten im Bildungssystem geschaffen. Schon wenige Jahre zuvor – 1787 – wurde in Preußen „erstmal eine von der Kirchenverwaltung unabhängige obere Schulbehörde, das Oberschulkollegium – eingerichtet, dem Verwaltungsjuristen, Universitätsprofessoren und Rektoren von Lateinschulen größerer Städte angehörten. Seine Maßnahmen konzentrierten sich zunächst auf die Reform der Universitäten und der größeren Lateinschulen“ (Müller/Zymek 1987, S. 35).

In den letzten beiden Dekaden des 18. Jahrhunderts wurde nicht nur die Verantwortung des Staates für das Bildungswesen rechtlich fixiert und verwaltungsmäßig im Oberschulkollegium in einem ersten Schritt institutionalisiert; im gleichen Zeitraum wurde auch die Legitimation des Staates zur inhaltlichen Ausgestaltung von Erziehung und Unterricht lebhaft und höchst kritisch diskutiert. Benner und Kemper haben Quellentexte aus dieser Debatte im Rahmen ihrer Untersuchung zur Geschichte der Reformpädagogik wieder zugänglich gemacht und in einem Begleitband kommentiert (Benner/Kemper 2000-2001). In diesen Texten präsentiert sich eine der wesentlichen „Ursprungssituationen der Thematisierung von Autonomie“, die Tenorth in seinem Beitrag in diesem Heft erst spät „in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts“ verortet, u. a. wohl, weil ihm in der historischen Forschung zur Entwicklung des pädagogischen Autonomieprinzips „die Binnenseite der Erziehungsarbeit weitgehend ausgeblendet“ scheint. Dies soll hier nicht vertieft werden. Es geht nur um den Hinweis, wie viele Topoi der gegenwärtigen Diskurse um Autonomie der Schule sich in diesen Texten am Ende des 18. Jahrhunderts bereits finden lassen. So fordert etwa ein Anonymus 1788 in seiner Kritik an der neuen Dessauischen Schulverordnung weitgehende Deregulierung und Nutzung des Wettbewerbs in einem offenen Schulmarkt: „Der Staat brauchte nur festzusetzen: bei mir soll jedem Menschen erlaubt sein, zu lehren, was er glaubt, dass er zu lehren imstande ist; ich gebe ihm für jeden Schüler, dem er diese oder jene Sprache, diese oder jene Wissenschaft oder Kunst beigebracht hat, so oder so viel. Dann erhielte jeder nach seinen Fähigkeiten und nach dem wahren Nutzen, den er stiftete; jeder würde sich bemühen, durch mehrere Geschicklichkeit, Fleiß, Erfindung besserer Methoden usw. so viel Schüler an sich zu ziehen als möglich“ (Benner/Kemper 2000, S. 32). Er wendet sich gegen ein staatlich verordnetes Methoden-Monopol und gegen das Verbot der Winkelschulen ausgerechnet in Dessau, das mit seinem Philanthropin „in Ansehung aller Kollegien, Pädagogien und Gymnasien Deutschlands eine wahre Winkelschule“ habe, die den wohlthätigsten Einfluss aufs Ganze“ ausübe (ebd., S. 33f.).

Ernst Christian Trapp, erster Professor für Pädagogik an einer deutschen Universität, reflektiert 1792 in einem Beitrag zum Revisionswerk den Verlust seines Vertrauens in die Legitimation des Staates zur Leitung des Erziehungswesens. Der Staat ist nach seiner Erfahrung primär „eine machthabende Gesellschaft“, die im Bündnis mit der Kirche ihr Interesse an Machtsicherung auch durch die Schule verfolgt. „So müssen die Schulen, anstatt die Vernunft zu pflegen, sie im Keim ersticken“ (ebd., S. 421f.). Andererseits sieht er die Notwendigkeit, „den niederen Ständen“ Unterricht anzubieten; „sie würden ihn von selbst nicht suchen“. Hier muss also der Staat einspringen. Sein – deutlich von Adam Smith inspirierter – Kompromissvorschlag ist:

- „1. Der Staat muß Unterricht anbieten, nicht aufdrängen.
2. Er muß dies besonders in Hinsicht der niederen Volksklassen und der allgemein nützlichen Kenntnisse als Lesen, Schreiben, Rechnen tun.
3. Er muß die öffentlichen Schulen aus der öffentlichen Kasse unterstützen.
4. Er muß sich aber darum nicht anmaßen, den Schulen ihre innere und äußere Einrichtung zugunsten einer Kirche oder zur Beförderung des Missbrauchs der Staatsgewalt vorzuschreiben.
5. Er muß Privatunterricht von aller Art, in Erziehungsanstalten wie in jedem Hause verstatten. Das Gegenteil tun, hieße die Wohltat öffentlicher Schulen aufdrängen, nicht anbieten.“ (ebd., S. 426).

Im gleichen Jahr, 1792, hat Wilhelm von Humboldt das Kapitel „Über öffentliche Staatserziehung“ aus seinen „Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen.“ anonym in der Berlinischen Monatsschrift veröffentlicht. Das Motiv seiner Kritik an der staatlichen Regulierung des Bildungswesens ist eher ein bildungs- und kulturtheoretisches: „Endlich steht, dünkt mich, das Menschengeschlecht jetzt auf einer Stufe der Kultur, von welcher es sich nur durch die Ausbildung der Individuen höher emporschwingen kann,“ heißt es in dem genannten Text, und Allgemeinbildung definiert er hier als „die freieste, so wenig als möglich schon auf die bürgerlichen Verhältnisse gerichtete Bildung des Menschen“ (ebd., S. 428f.), für die der Staat, gewissermaßen per Definition, im Gegensatz zur Ausbildung des Bürgers nicht zuständig sein kann. Die in dieser frühen Schrift geäußerte Skepsis gegenüber der „Wirksamkeit des Staates“ nicht zuletzt im Bildungswesen hat Humboldt bekanntlich nicht davon abgehalten, später selbst in leitender Stellung in der preußischen Bildungsverwaltung tätig zu werden. Er hat dabei, wie im folgenden Abschnitt belegt wird, am Prinzip einer pädagogischen Autonomie festgehalten (vgl. Kapitel 3.4, Humboldt und die preußische Schulreform, in Benner/Kemper 2001).

2. Ein Aufbruch

Entscheidend für die in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts sich anbahnenden Fortschritte dürfte der Aufbau einer von den pädagogischen Theorien und Überzeu-

gungen Pestalozzis, Humboldts, Schleiermachers und Herbarts inspirierten handlungsfähigen Schulverwaltung auf gesamtstaatlicher Ebene und bei den Provinzialregierungen gewesen sein (vgl. Jeismann 1996). Zu ihren Leistungen gehört der Neuentwurf des Gymnasiums, die Regelung des Hochschulzugangs durch das Abitur und die Schaffung des Berufs der Gymnasiallehrer durch die Bindung der Lehrbefähigung an eine wissenschaftliche Vorbildung durch das Universitätsstudium – Regelungen, die für die weitere Entwicklung der Universitäten im 19. Jahrhundert weitreichende Folgewirkungen hatten. Die Binnenorganisation der (Höheren) Schulen hatte mit dem Wechsel vom Fachklassen- zum Jahrgangsklassensystem bis zum Ende der 30er-Jahre bereits die heute überwiegende Form erhalten (Müller/Zymek/Herrmann 1987, S. 77). Nach Friedrich Paulsens Urteil wurden „die Bestimmungen über das höhere Schulwesen in abschließenden Verordnungen kodifiziert.“ (Paulsen 1921, S. 347). Dazu zählt die Revision des gymnasialen Lehrplans (1837), die gegenüber dem Stundenplan von 1812 eine Verstärkung des Lateinunterrichts zulasten des Griechisch-, Deutsch- und Mathematikunterrichts verordnet.

Auch die Einrichtung der Präparanden und Seminare für die Volksschullehrerbildung erhielt in diesem Zeitraum neue Impulse, die schließlich in einen zügigen Ausbau der Institutionen mündete. 1837 gab es in Preußen 45 überwiegend staatliche Lehrerseminare, an denen 2583 Seminaristen unterrichtet wurden. Bis Mitte der Sechzigerjahre stieg die Anzahl der Seminare auf 62, die der Seminaristen auf 3610. Zum gleichen Zeitpunkt begann der allmähliche Ausbau der Lehrerinnenseminare (Müller/Zymek/Herrmann 1987, S. 74f.).

Spezifika der preußischen Bildungsverwaltung, wie sie Wilhelm von Humboldt konzipierte, – er wurde am 10. Februar 1809 zum Geheimen Staatsrat und Direktor der Sektion für Kultus und Unterricht im Ministerium des Inneren ernannt – waren der Blick aufs Ganze des in aufeinander bezogenen Stufen aufgebauten nationalen Bildungssystems, die Mobilisierung externen wissenschaftlichen Sachverständes für spezifische Planungsaufgaben, die Vorbereitung von Entscheidungen auf der Grundlage kollegialer Beratung innerhalb der Sektion unter Mitwirkung der der Sektion zugeordneten Wissenschaftlichen Deputation und die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Debatten über die Entwicklung des Bildungssystems. Humboldts Berichte vermitteln einen genauen Eindruck vom Spektrum der Tätigkeit der Sektion. In vielen seiner Memoranden, Empfehlungen und Berichte beeindruckt sein entschiedenes Bemühen, den Geist der Staats- und Bildungsverwaltung zu reformieren. Verwaltungshandeln ist für ihn legitimiert durch strikte Orientierung an Rechtsstaatlichkeit, Achtung vor der Menschenwürde, Liberalität, die Mitwirkung und Selbsttätigkeit ermöglicht und misstrauische Gängelung ausschließt, Orientierung an Wissenschaft, Öffentlichkeit und Kollegialität (vgl. v.Humboldt 1809 a, b, c, d, 1810, 1816 in Band IV der Werkausgabe sowie das Nachwort der Herausgeber Flitner und Giel).

Dass die geplante Organisation des Staatsrats einige dieser Prinzipien verletzte, dürfte einer der Gründe dafür gewesen sein, dass Humboldt bereits im April 1810 den König um Entlassung aus einem Amt ersuchte, das er mit großem Engagement versehen hatte. Noch wichtiger war wohl die berechtigte Befürchtung, dass seine bisherigen Wirkungs-

möglichkeiten durch die Neuorganisation, die für den Direktor der Sektion nur eine beratende Funktion ohne volles Stimmrecht vorsah, empfindlich gemindert würden.

Zu den Aufgaben dieser Sektion gehörte auch die Vorbereitung eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes. 1817 legte der Staatsrat Süvern den Entwurf von Leitlinien für ein solches Gesetz vor. Seine Denkschrift beginnt mit einer Feststellung, die wohl nicht die ungeteilte Zustimmung Humboldts gefunden hätte, wie der Vergleich mit unserem Eingangszitat zeigt: „Jeder Staat wirkt durch seine ganze Verfassung, Gesetzgebung und Verwaltung erziehend auf seine Bürger ein, ist gewissermaßen eine Erziehungsanstalt im Großen, indem er unmittelbar durch alles, was von ihm ausgeht, seinen Genossen eine bestimmte Richtung und ein eigentümliches Gepräge des Geistes wie der Gesinnung gibt. Gesetzgeber, welche dies erkannt und ein festes Ziel, wohin die Bürger geführt werden sollten, klar ins Auge gefasst hatten, sahen zugleich ein, dass zu einer solchen Nationalerziehung im großen die National-Jugenderziehung vorbereiten und des ganzen Werkes Grund legen müsse und begründeten deswegen ein mit ihrem ganzen System übereinstimmendes System der letzteren.“ (Zitiert nach Paulsen a.a.O., S. 299f.). Die Sätze atmen die nationale Aufbruchstimmung unter den neuhumanistischen Reformern zu Beginn des Jahrhunderts und formulieren prägnant deren Überzeugung von der ungeteilten Legitimation des Nationalstaates zur Ausgestaltung und Leitung des Erziehungswesens. In der Denkschrift fehlt freilich ganz im Sinne Humboldts nicht die Warnung vor rigoroser Vereinheitlichung und kleinschrittiger Regelung. Regionale Unterschiede sind vielmehr zu respektieren und regionale Instanzen an der Gestaltung des Schulwesens zu beteiligen. Der Gesetzentwurf wurde 1819 fertig gestellt, nach längeren Beratungen aber nicht weiter verfolgt. In der nach dem Scheitern der Revolution von 1848 revidierten Verfassung wurde erneut der Erlass eines Unterrichtsgesetzes gefordert, von der Regierung jedoch nicht realisiert. Bis zum Beginn des folgenden Jahrhunderts war unter den Konfliktparteien kein Konsens über ein allgemeines Unterrichtsgesetz zu erreichen. Das bedeutete auch, dass die schon in Humboldts Sektionsbericht an den König aus dem Jahre 1809 erkennbare Perspektive auf das Ganze des Bildungssystems sich für lange Zeit nicht in allgemeinen gesetzlichen Regelungen verdichten und als Orientierung für dessen weitere aktive Entwicklung dienen konnte.

3. Die Stunde der Reaktion

Die „Büreausouveränität“ sei, so urteilt Paulsen, an die Stelle der Gesetzgebung getreten: ohne Blick auf das Ganze verordnen die Ressorts der Verwaltung in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich ein enges Netz von Regelungen, die die Bewegungsfreiheit der Betroffenen erheblich einschränken. Scharf kritisiert er die im Vormärz verstärkt einsetzenden Repressalien gegen Professoren, Studenten, Lehrer und Schüler, deren politische oder religiöse Haltung der verordneten Gesinnung widersprach: „Ein schmähhliches Spionier- und Denunziationssystem wurde etabliert.“ (Paulsen ebd., S. 323ff.).

Auch in der Entwicklung der Volksschule und der Institutionen zur Ausbildung der Volksschullehrer witterte die Regierung Gefahren für die staatliche Ordnung: schon in

den 20er-Jahren warnt Friedrich Wilhelm III. mehrfach vor dem „Übel der Überbildung für die Lehrer und Zöglinge der Volksschule“ (1829), damit nicht, wie es in einem königlichen Circular-Rescript (1822) heißt, „aus dem gemeinen Mann verbildete Halbwisser, ganz ihrer künftigen Bestimmung entgegen, hervorgingen.“ Die Stiehlschen Regulative über die Einrichtung des Evangelischen Seminar-, Präparanden- und Elementarunterrichts von 1854 ziehen die abschließenden Konsequenzen aus diesen Befürchtungen für das Unterrichtsprogramm dieser drei Institutionen. Stiehls Begründung für die Einschränkungen des Lehrplans: es sei „an der Zeit, das Unberechtigte, Überflüssige und Irreführende auszuschneiden und an seiner Stelle dasjenige nunmehr auch amtlich vorzuschreiben, was von denen, welche die Bedürfnisse und den Werth einer wahrhaft christlichen Volksbildung kennen und würdigen, seit lange als notwendig gefühlt, von treuen und erfahrenen Schulmännern als dem Volke wahrhaft frommend und als ausführbar erprobt worden ist.“ (vgl. Leschinsky/Roeder 1976, S. 74f.). Ob die Regulative wirklich dazu beitrugen, die Loyalität der Masse der Bevölkerung gegenüber dem Staat und dem Könighaus zu sichern, wird man bezweifeln dürfen. Im Milieu der Volksschullehrer hat diese Verordnung auch dank der massiven Kritik der Regulative durch Diesterweg wohl eher das Gegenteil erreicht. Die Stoßrichtung der Regulative gegen die Emanzipationsbestrebungen der Volksschullehrer wurde von ihrem Verfasser ja keineswegs verheimlicht. Ihr Ziel sei es, wie er vor dem Abgeordnetenhaus ausführte, „eine Emanzipation der Schule von der Kirche, eine Emanzipation des Lehrerstandes von der Autorität, eine Organisation des Lehrerstandes in sich und auf seine eigenen Glieder basiert“ zu verhindern (Roeder 1966, S. 543). Für die liberalen Geister war sie zweifellos ein Beispiel für die mangelnde Legitimation gerade dieses Staates als Sachwalter der Schule. Erst durch die Falkschen Bestimmungen von 1872 wurde den Realien ein angemessener Raum im Lehrplan der Volksschule zugewiesen.

Auch im engeren Sinne bildungspolitische Konflikte, dürften zum Scheitern der Gesetzesinitiative beigetragen haben. Im Bereich der Höheren Schulen ging es dabei insbesondere um die Stellung der klassischen Sprachen und Kulturen im Verhältnis zu den Realien und modernen Fremdsprachen im Gymnasialunterricht. Offensichtlich ließ sich diese Kontroverse nicht durch bloße Gesetzgebung lösen. Sie ist durch die stürmische Entwicklung der Naturwissenschaften im 19. Jahrhundert, die wachsende Einsicht in ihre Bedeutung für den technischen und industriellen Fortschritt und die damit steigende Nachfrage nach „moderner“ Bildung weitgehend obsolet geworden. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gab es praktisch keine Alternative zur Schaffung letztlich gleichberechtigter Gymnasien für die klassische und die moderne Bildung.

Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage zur Ausgestaltung des Schulwesens wurde von den Kultusministern der 50er- und 60er-Jahre des 19. Jahrhunderts als Spielraum für die Durchsetzung von Regelungen genutzt, die sich allein an jeweils aktuellen politischen Prioritäten der herrschenden national-konservativen Kreise orientierten. Besonders krass tritt diese Tendenz in den jüdische Bürger im Widerspruch zur geltenden Verfassung diskriminierenden Entscheidungen sowie in der antipolnischen Germanisierungspolitik in den östlichen Provinzen Preußens zutage. Was die beruflichen Möglichkeiten jüdischer Mitbürger betrifft, ging die Regierung offensichtlich von dem verfas-

sungswidrigen Prinzip aus, in einem christlichen Staat könne ein Jude nicht Staatsbeamter werden. So wurde der Universität Königsberg verboten, die Statuten aufzuheben, die eine Ernennung von Juden und Katholiken zu Professoren untersagten. Eine Petition der Posener Stadtverwaltung, einen jüdischen Hilfslehrer definitiv an einer Realschule anzustellen, die aus Mitteln der Gemeinde erbaut worden war und unterhalten wurde und in der über 50% der Schüler jüdischer Herkunft waren, wurde abgelehnt. Die Begründung des Ministers: es gebe keinen Grund anzunehmen, dass es sich hier nicht um eine christliche Simultanschule handle, die ihrer Geschichte gemäß für Katholiken und Protestanten bestimmt sei. Abschlägig wurde auch der Antrag des Breslauer Magistrats beschieden, eine so genannte konfessionslose Schule zu eröffnen, um auch jüdische Lehrer einstellen zu können, was bei dem hohen Anteil jüdischer Schüler in der Stadt, deren Eltern wiederum beträchtlich zur Kommunalsteuer beitrugen, dringend erwünscht sei. Die Einschränkung beruflicher Möglichkeiten war im Übrigen keineswegs aufs Bildungswesen beschränkt (vgl. Roeder 1966, S. 555-559).

Methoden der Germanisierungspolitik in den Ostprovinzen waren u. a. Beschränkung des Gebrauchs der polnischen Muttersprache auf den Elementarbereich bei gleichzeitig fehlendem Bemühen darum, eine dafür auch nur annähernd ausreichende Zahl von Lehrern zu rekrutieren; Ausbau und Förderung des protestantischen Sektors der höheren Schulen, der im Wesentlichen von deutschen Schülern frequentiert wurde; Verzögerung bzw. Verweigerung des Ausbaus des entsprechenden katholischen Sektors für die große Zahl polnischer Katholiken, Ablehnung des Antrags auf die Gründung einer Universität in Posen, in der auch Lehre und Studium in polnischer Sprache möglich sein sollte. Dies alles trotz des in den Wiener Verträgen zugesicherten Rechts der Polen, ihre kulturelle Identität auch unter fremder Herrschaft zu erhalten. Dem Ziel der Germanisierung wurden damit wesentliche Prinzipien geopfert, die man sonst für die preußische Schulpolitik reklamierte: Recht und Verpflichtung der Gemeinden, für den äußeren Schulerhalt zu sorgen, das Recht der Eltern über den Charakter der schulischen Erziehung ihrer Kinder mitzuentcheiden, schließlich den Verfassungsgrundsatz, die konfessionellen Verhältnisse seien bei der Errichtung von Schulen zu berücksichtigen (vgl. Broszat 1963; Roeder 1966).

4. Der Ausbau des Bildungssystems im 19. Jahrhundert

Am Ende des Jahrhunderts präsentiert sich das Bildungssystem im Wesentlichen so, wie wir es – freilich mit einer Fülle keineswegs unbedeutender Modifikationen – heute kennen: Die auf einen achtjährigen Kursus ausgebaute Volksschule mit fachlich differenziertem Unterricht, die Mittel- oder Realschule und das Nebeneinander verschiedener Formen des Gymnasiums, deren Abschlüsse im Prinzip vergleichbare Berechtigungen vermitteln, schließlich ein im internationalen Vergleich gut ausgebautes Hochschulsystem (vgl. Müller/Ringer/Simon 1987).

Diese Entwicklung ist freilich nicht nur als Resultat von Steuerungen durch staatliche Verwaltung zu verstehen, sondern auch – oder gar primär – als Ergebnis von Verän-

derungen der Rahmenbedingungen, die Art und Umfang der Nachfrage nach Schul- und Hochschulbildung mitbestimmen: z. B. demographische Entwicklungen, Veränderungen im Verhältnis der Wirtschaftssektoren zueinander, im 19. Jahrhundert also etwa die Schrumpfung des agrarischen Sektors, der Ausbau des gewerblich-industriellen Sektors, und des Dienstleistungssektors auf kommunaler, Provinz- und gesamtstaatlicher Ebene, nicht zuletzt die wirtschaftliche Lage der privaten Haushalte wie der öffentlichen Einrichtungen auf allen Ebenen.

Alle diese Faktoren wirken sich regional und lokal auf die Nachfrage nach Schulbildung wie auf das Angebot aus. Erst mit der sich beschleunigenden Expansion des Schulwesens im Lauf des 19. Jahrhunderts wird dieses selbst zu einem entscheidenden Impulsgeber zur Steigerung der Nachfrage. Die Frage der Passung zwischen Nachfrage und Angebot stellt sich vor dem Hintergrund des Kommunalprinzips, d. h. der Regelung, dass Einrichtung und Unterhalt der Schulen, sowie die Besoldung der Lehrer Sache der Gemeinde sind. Die Familien hatten ihren Beitrag dazu durch Zahlung eines Schulgeldes zu leisten. Umfang und Qualität des Unterrichtsangebots waren also unvermeidlich durch die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts meist geringe Finanzkraft der Gemeinden begrenzt. Armut der Familien limitierte die Nachfrage nach Schulbildung insbesondere in den Fällen, in denen die schulpflichtigen Kinder durch ihre Arbeit zum Unterhalt der Familie beitragen mussten. Unter günstigeren Bedingungen aufseiten der Gemeinde wie der Familien konnten auch in kleineren Städten Schulen eingerichtet werden, die ein über das Unterrichtsprogramm der Elementarschulen hinausgehendes Angebot offerierten – nicht selten durch privat finanzierten Ergänzungsunterricht z.B. in den klassischen Sprachen, der Schüler auf den Besuch einer Höheren Schule vorbereitete. In Städten mittlerer Größe wurden Lateinschulen oder Bürgerschulen mit oder ohne Lateinunterricht angeboten, die einerseits Schüler auf die oberen Klassen Höherer Schulen vorbereiteten, andererseits aber auch Schüler aufnahmen, die solche Ambitionen nicht hatten, sondern z. B. nach Absolvierung der Schulpflicht abgehen wollten. Eine vergleichbare Entwicklung lässt sich in den Gymnasien und den ihnen zuzuordnenden Pro-Anstalten beobachten. Schon in den 70er-Jahren hat deshalb Detlef K. Müller vom „Gesamtschulcharakter“ der Höheren Schulen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gesprochen und festgestellt, dass die frühen Abgänge von den Zeitgenossen nicht als Scheitern, sondern durchaus als sinnvolle Schulabschlüsse bewertet wurden (Müller 1977 a, b). Auch von den betroffenen Gymnasien oder Pro-gymnasien selbst wurden die Bildungsbedürfnisse der „vorzeitigen Abgänger“ ernst genommen: Dispensation vom Unterricht in bestimmten Fächern, wie etwa Latein oder Griechisch war möglich; gegebenenfalls wurden auch alternative Unterrichtsangebote für sie geschaffen.

Insbesondere der Ausbau des Bereichs der mittleren Schulen zu einer „kaum noch zu übersehenden Typenvielfalt“ (Müller u.a. 1987, S. 292) diente in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der besseren Passung zwischen sozial differenziertem Bedarf und dem Unterrichtsangebot, wie der Lehrplanerlass von 1872 belegt:

„Unter dem Namen von Bürger-, Mittel-, Rektor-, Höheren Knaben- oder Stadtschulen sind bereits gegenwärtig eine beträchtliche Anzahl von Unterrichtsanstalten

vorhanden, welche einerseits ihren Schülern eine höhere Bildung zu geben versuchen, als dies in der mehrklassigen Volksschule geschieht, andererseits aber auch die Bedürfnisse des gewerblichen Lebens und des sogenannten Mittelstandes in größerem Umfange berücksichtigen, als dies in Höheren Lehranstalten regelmäßig der Fall sein kann.Wo die lokalen Verhältnisse eine besondere Berücksichtigung des Ackerbaus, Fabrikwesens, Bergbaues, Handels oder der Schifffahrt in dem Lehrplane bedingen, sind die erforderlichen Änderungen in demselben vorzunehmen. Demgemäß ist es auch je nach dem Bedürfnisse zuzulassen, nur eine der im Lehrplane bezeichneten neueren Sprachen oder statt derselben eine andere aufzunehmen.“ (ebd.)

5. Gewerbliches Bürgertum und Schule

Die in dem Erlass geschilderten Schulverhältnisse sind nicht zuletzt den Initiativen des gewerblichen Bürgertums in den ökonomisch fortgeschrittenen westlichen Regionen des Landes zu verdanken, wie Fallstudien belegen. Die Ansätze zu dieser Entwicklung reichen bis ins frühe 18. Jahrhundert zurück, wie etwa die zu diesem Thema besonders ergiebige Untersuchung von Carola Groppe zur „Bildungsgeschichte des Unternehmertums am Beispiel der Seidenfabrikantenfamilie Colsman – 1649–1840“ (Bochum 2002) belegt. Standort des 1749 begründeten Unternehmens war der Ort Langenberg im Herzogtum Berg, dessen Einwohnerzahl im Zeitraum zwischen 1730 und 1792 von etwa 140 000 auf 260 000 anstieg – „Zeichen für den rasanten wirtschaftlichen Aufschwung“, der vor allem von der aufblühenden Textil und Kleineisenindustrie in den Städten Elberfeld, Barmen, Solingen und Remscheid getragen wurde (ebd., S. 54f.). Langenberg selbst wurde in einer „Beschreibung der vornehmen Handelsstädte und Flecken Bergischen Landes“ schon 1729 als „großer Marck-Flecken“ gerühmt: „allhier gibt es mehrertheils lauter vornehme Kauf- und berühmte Handels-Leute“. „Schöne Kirchen und Schulen“ der Gemeinde werden hergehoben (ebd., S. 56).

Der Gründer der Seidenfabrik, Peter Lucas Colsman (1734–1808), entstammte einer angesehenen Kaufmannsfamilie; wegen des frühen Todes beider Eltern genoss er jedoch nicht die in diesen Kreisen übliche schulische Vorbildung. Es fehlte z.B. der für Kaufmannssöhne der größeren Handelshäuser übliche Besuch der Lateinschule und des Französischunterrichts. Auch Auslandsaufenthalte sind erst bei seinen Söhnen und Enkeln die Regel. Im Alter von 11 Jahren besuchte er die Abendschule – wahrscheinlich zusätzlich zur Elementarschule; für den 12jährigen ist Schulgeld für die Rechenschule belegt. Als 13-jähriger beginnt er eine Lehre bei einem Langenberger Textilkaufmann. Da er ein hohes Lehrgeld zahlte, wurde er von Beginn an in die „Handelswissenschaft“ eingeführt und erhielt eine „strukturierte und kontrollierte Ausbildung“. Zu den Inhalten zählte das Kennenlernen der Maße, Gewichte und Münzsorten, das Einüben eines gefälligen Briefstils und Rechenübungen, die der Lehrherr kontrollierte, schließlich die Seidenweberei am Webstuhl und die dazu gehörende theoretische Ausbildung. Eine weitere dreijährige Ausbildung in Krefeld diente der Vertiefung seiner Kenntnisse in der Sei-

denbandweberei und der Arbeitsorganisation des Verlagswesens und damit der Vorbereitung auf eigene Fabrikation in Seidenwaren (ebd., S. 103ff.).

Nach der Rückkehr aus Krefeld im Jahre 1755 heiratete P. L. Colsmans die Tochter eines Langenberger Bäckers und Brauers und begann noch im gleichen Jahre im eigenen Haus mit der Herstellung von Seidenbändern und -lizen. Wohl mit Recht hebt Carola Groppe „Selbständigkeit und initiative Lebensgestaltung als zentrale Elemente der persönlichen Identität Peter Lucas Colsmans“ hervor, „verbunden mit einer durch den reformierten Glauben bestimmten Sinndeutung, die rationale Planung und Methodisierung einschloss“ (ebd., S. 115). Der Umfang des Geschäfts nahm planmäßig und kontinuierlich zu, ebenso die Integration in das Langenberger gehobene Bürgertum, wie Wahl und Ernennung zu wichtigen Positionen in der Selbstverwaltung der kirchlichen und weltlichen Gemeinde zeigen. Bereits 1760 wurde Colsmans auf Vorschlag zum Kirchmeister ernannt, der für die kirchliche Finanzverwaltung zuständig war. 1764 folgte die Kooptation durch die amtierenden Schöffen zum Schöffen auf Lebenszeit für das Dorf Langenberg beim Hardenberger Gericht. Für einen Mann mit so schmaler formeller Schulbildung war dies eine erstaunliche Karriere. Sie zeugt vom Respekt, den man seiner Klugheit, Integrität und sozialen Kompetenz zollte, und sie ist sicher auch als Erfolg seiner Bemühungen zu bewerten, das Netz sozialer Beziehungen systematisch zu pflegen.

Auch bei der Erneuerung des Unterrichtsangebots in Langenberg wirkte Peter Lucas Colmans mit. Nach dem Tode des Rektors der Lateinschule 1771 wurde nicht ein neuer Rektor gewählt, sondern ein französischer Sprachmeister, der auch Lateinunterricht erteilen konnte, als Schulleiter eingestellt. Französisch wurde damit zum Hauptfach; Latein blieb als Nebenfachoption für die Jungen. Im Übrigen wurde der Sprachunterricht – zwei Stunden am Vormittag und zwei am Nachmittag – koedukativ durchgeführt. Auch die beiden folgenden Generationen der Unternehmerfamilie beteiligten sich an der Ausgestaltung schulischer Bildungsmöglichkeiten für ihre Kinder. Als der Leiter der Französischen Schule 1804 starb, holten sie zwar erneut einen französischen Sprachmeister als Nachfolger, wandelten die Schule jedoch in eine von den Kaufleuten und Fabrikanten unterhaltene Privatschule für Jungen und Mädchen um. Formell war der neue Schulleiter zwar Angestellter der Unternehmer; sie behandelten ihn jedoch wie seinen Vorgänger als Gleichgestellten: sie ernannten ihn zum Ehrenmitglied der von ihnen gegründeten „Vereinigten Gesellschaft“, die als Ort der informellen Kommunikation unter den Mitgliedern der lokalen Elite sicher eine nicht unbedeutende Rolle für deren Konsens- und Handlungsfähigkeit spielte.

Nach dem Weggang des Leiters der Privatschule besuchten die Kinder Familie Colmans ab 1811 die neu gegründete Rektoratsschule und daran anschließend das private Bürger-Institut in Elberfeld. Das Bürger-Institut – 1804 von Textilfabrikanten und -kaufleuten der Stadt als „Lehranstalt für die Kinder aus den höheren Ständen“ gegründet – sollte über die Vermittlung einer auf die Realien ausgerichteten Allgemeinbildung hinaus konkret auf die regionalen Berufsfelder vorbereiten. Die Leitung wurde dem weithin bekannten und hoch geschätzten Pädagogen Johann Friedrich Wilberg übertragen, der mit seiner Frau zugleich das angeschlossene Internat betreute. Ebenfalls ange-

geschlossen war eine Vorschule für Kinder ab fünf Jahren, die die Elementarbildung vermittelte. In der Anwerbung von Schülern war das Institut so erfolgreich, dass von Beginn an zwei Parallelklassen geführt werden konnten, in denen neben Wilberg drei weitere Lehrer die Fächer Französisch, später als weitere moderne Fremdsprache noch Englisch sowie Naturkunde, Geschichte, Geographie, Mathematik, Deutsch, Religion und Zeichnen unterrichteten. Lateinunterricht war fakultativ, ein Angebot, das z. B. von den Söhnen der Familie Johann Wilhelm und Anna Gertrud Colsmann genutzt wurde. Die Schüler wurden bei der Aufnahme ins Institut geprüft und einer der drei aufsteigenden Klassen von nicht streng festgelegter Dauer zugeteilt. Das etwa zweijährige Kursprogramm der ersten Klasse konnte auf Wunsch der Eltern erweitert oder reduziert werden: so belegte der 15-jährige August Colsmann auf Wunsch des Vaters noch Italienisch und Buchhaltung. Seinem jüngeren Bruder Eduard wurde nach zweieinhalbjährigem Besuch der ersten Klasse im Alter von 16 Jahren von Wilberg das Zeugnis ausgestellt, er habe „den Unterricht in der Religions- u. Sittenlehre, in der Geschichte, Geographie, Naturkunde Geometrie, in der deutschen, franz. u. engl. Sprache so benutzt, dass er hinlänglich befähigt ist, durch eigenen Fleiß eine höhere Stufe der Bildung zu erstreben.“ (ebd., S. 421).

Eduard Colsmanns englische und französische Schulhefte zeigen, dass auch im Fachunterricht spezielle für das Berufsziel der Schüler erforderliche Kenntnisse berücksichtigt wurden: ein erheblicher Teil der Aufgaben bestand in der Übersetzung deutscher Geschäftsbriefe in die jeweilige Fremdsprache. Die von Wilberg im Zeugnis für ihn gewählte Formulierung belegt eine darüber hinausgehende Zielsetzung des Instituts: Erziehung und Unterricht sollen eine grundlegende Allgemeinbildung vermitteln, die eine selbstständige Weiterbildung zur Bewältigung eines breiten Spektrums von Aufgaben ermöglicht, die sich innerhalb wie außerhalb des Unternehmens in der Teilhabe am sozialen, kulturellen und politischen Leben der Gemeinde stellen.

Bemerkenswert ist, dass diese grundlegende Allgemeinbildung für Töchter und Söhne weitgehend identisch ist. Wie die Französische und die Rektoratsschule Langenbergs wird auch das Bürgerinstitut koedukativ geführt. Das Bestreben der Unternehmer, ihren Söhnen und Töchtern eine mindestens gleichwertige Ausbildung zu sichern, ist auch in den Regelungen für die Fortbildung nach Beendigung der Schulzeit zu erkennen: Während die Söhne ihre praktische und theoretische Berufsausbildung in einer fremden Firma absolvieren, besuchen die Töchter für ein bis zwei Jahre ein Pensionat, das sie auf ihre spätere Rolle der Führung eines Unternehmenshaushalts und auf die Mitarbeit im Unternehmen vorbereitet. Den in der Phase der beruflichen Ausbildung seit den 20er-Jahren des 19. Jahrhunderts zunehmenden Auslandsaufenthalten der Söhne entspricht der zunehmende Besuch von im Ausland gelegenen Pensionaten bei den Töchtern (vgl. Groppe, S. 466ff.).

1830 wurde das Bürgerinstitut geschlossen und im gleichen Jahr eine öffentliche Höhere Bürgerschule eröffnet. Seit den 40er-Jahren besuchten auch die Kinder der Familie Colsmann durchweg öffentliche Realgymnasien und Gymnasien.

Hinsichtlich der Flexibilität der Anpassung des Unterrichtsangebots an den individuellen Bildungsbedarf wies das Bürger-Institut Gemeinsamkeiten mit den öffentlichen

Höheren und Mittleren Schulen auf. Der wesentliche Unterschied ist wohl in der viel intensiveren Kooperation zwischen Elterhaus und Schule zu sehen. Der Schulbesuch wird damit gewissermaßen zum Bestandteil eines konsistenten Programms, das mit der Erziehung in der Familie und der Mitarbeit der Kinder im elterlichen Betrieb beginnt und im Eintritt der Söhne in den elterlichen Betrieb bzw. der Einheirat der Töchter in eine Unternehmerfamilie kulminiert. Im Rückblick erscheint es als ein – auch an der Entwicklung des Unternehmens gemessen – erfolgreicher Versuch, Bildungs- und Erziehungsvorstellungen der Aufklärung in einem ständischen Modell zu verwirklichen. Das Prädikat „ständisch“ ist dabei allerdings nur als Hinweis auf die – durch ein hohes Schulgeld gesicherte – Exklusivität der Klientel der Schule gerechtfertigt. Im Übrigen hatten die Langenberger Unternehmer ständische Ordnungsvorstellungen weit hinter sich gelassen. Ihr Modell der politischen und sozialen Ordnung war das moderne der bürgerlichen und kirchlichen Selbstverwaltung. Zur Sicherung bürgerlicher Rechte engagierten sie sich als Schöffen, Konsistoriale, Bürgermeister und Landtagsabgeordnete für die Erhaltung und Stärkung ihrer Bürgerrechte. Schließlich ist auch die Gründung und Finanzierung der Elberfelder Schule primär als ein Akt bürgerlicher Selbstorganisation zu verstehen. Sie fühlten sich mitverantwortlich für die Qualität des Schulunterrichts und orientierten sich daran in der Wahl von Schulleiter und Lehrern. Sie unterstützten außerunterrichtliche Aktivitäten, wie die gelegentlich durchgeführten Exkursionen, von denen sie sich eine Ausweitung des kulturellen Horizonts ihrer Kinder versprachen. J.W. Colman unternahm z. B. selbst derartige Exkursionen mit seinen Kindern und deren Mitschülern.

In einem Punkt setzten die Schulgründer bemerkenswerterweise das Prinzip der durch hohes Schulgeld gesicherten Exklusivität des Bürger-Instituts außer Kraft: Sie vergaben Stipendien für Praktikanten des Lehramts, deren weitere Ausbildung durch Wilberg angeleitet wurde. Damit sollte auch für die Zukunft das Vorhandensein geeigneter Lehrer für das Institut gesichert werden.

Angesichts der Themenstellung dieses Bandes liegt die Spekulation darüber nahe, ob das Elberfelder Bürger-Institut nicht zum Modell eines privaten Sektors von Schulen getaucht hätte, in dem die einzelnen Schulen auf der Grundlage einer durch aktive Elternbeteiligung gestützten Selbstständigkeit unmittelbar auf die spezifischen Bildungsbedürfnisse ihrer Klientel hätten reagieren können. Grenzen der Verallgemeinerbarkeit sind jedoch unübersehbar. Die Region, in der es entstand, zeichnete sich durch weit überdurchschnittliches wirtschaftliches Wachstum und entsprechend zunehmenden Wohlstand eines selbstbewussten gewerblichen Bürgertums aus. Vergleichbare ökonomische und mentale Bedingungen waren nur in wenigen Regionen und Städten Deutschlands gegeben. Das Bildungswesen war vor allem im protestantischen Deutschland eng mit dem staatlich/kirchlichen Herrschaftssystem verbunden: die Aufgabe der Universitäten bestand auch im 19. Jahrhundert hauptsächlich darin, für leitende Positionen in diesem System auszubilden. Die Volksschullehrer erhofften sich von der staatlichen Schulverwaltung die Emanzipation von kirchlicher Schulaufsicht. Eine Schulverfassung, die wesentlich auf der Selbstverwaltung der Schulgemeinde aufbaute, wie sie von Fr.W.Dörpfeld in den 60er-Jahren des 19.Jahrhunderts konzipiert worden war –

„Die freie Schulgemeinde und ihre Anstalten auf dem Boden der freien Kirche im freien Staate“ – konnte deshalb kaum mit Zustimmung rechnen (Roeder 2000).

6. Instrumente der staatlichen Regelungsmacht

Eigentlich sollte bereits mit der Festlegung im Allgemeinen Landrecht des Jahres 1794 eine Entscheidung zugunsten der Staatlichkeit des Schulwesens getroffen sein; dennoch gelang bekanntermaßen die Überwindung der kirchlichen Einflussnahme auf die Schule endgültig erst mit der Weimarer Reichsverfassung des Jahres 1919. Seitdem ist die Legitimation des Staates zur Ordnung des Schulwesens unbestritten und ruht auf einem soliden rechtlichen Fundament, wie die Beiträge von Reuter und von Langenfeld/Leschinsky in diesem Heft hinreichend belegen.

Betrachtet man aber genauer, welcher Mittel sich die staatliche Schulverwaltung bedient, um ihren Einfluss auf die Schule zu realisieren, so ist der Blick zurück in W.v.Humboldts bereits oben erwähnten „Bericht der Sektion des Kultus und des Unterrichts an den König“ vom Dezember 1809 aufschlussreich. Denn Humboldt benennt in seiner Rechenschaftslegung eine Reihe von Maßnahmen, mit denen seitens der von ihm geleiteten Sektion auf unterstellten Schulen eingewirkt wurde. So erwähnt Humboldt ausdrücklich die Aufgabe der Umsetzung der staatlich gesetzten, heute würde man sagen obersten Lehr- und Lernziele: „Die schwierige Aufgabe ist, die Nation geneigt zumachen und bei der Geneigtheit zu erhalten, den Gesetzen zu gehorchen, dem Landesherrn in unverbrüchlich treuer Liebe anzuhängen, im Privatleben mässig, sittlich, religiös, zu Berufsgeschäften thätig zu sein und endlich sich gern, mit Verachtung kleinlicher und frivoler Vergnügungen, ernsthaften Beschäftigungen zu widmen“ (v.Humboldt 1809c, S. 211).

Hinzukommt die Bestimmung der Inhalte von Unterricht, von einzelnen Unterrichtsfächern bis hin zu didaktischen Vorgaben als von Humboldt benannte Aufgabe der Sektion. Dass die staatliche Verwaltung über – in heutigen Worten gesprochen – Schulstrukturfragen zu entscheiden hat („Dem Plan der Section nach soll es daher auch in den Städten nur Elementar- und gelehrte Schulen geben.“, ebd., S. 219) sowie besonders über die Zugangsberechtigung zu den höheren Schulen wacht („...dass Niemand von einer niedrigeren Schule zu einer höhern und in dieser von einer Classe zur andern übergehe, ehe seine Fähigkeit zu diesem Uebergange gehörig geprüft ist und der bisherige Lehrer den Schüler dem folgenden mit der lebendigen Ueberzeugung übergeben kann, dass er die bisherige Stufe erreicht hat und nun zur nächsten reif ist“, ebd., S. 220), mutet modern und aktuell an.

Bestärkt wird dieser Eindruck auch durch diejenigen Maßnahmen der Humboldt'schen Sektion, die man heute den Begriffen von Personalplanung und Personalentwicklung zuordnen würde. So sollte einerseits „das Eindringen und Vorkommen mittelmässiger und schlechter Schullehrer oder wenigstens solcher, die, bei anderweitigem Verdienst, sich doch für diesen Beruf nicht schicken“ verhindert werden und es sollen „bessere an ihre Stelle“ gesetzt werden (ebd., S. 228). Andererseits wurden im Auf-

trage der Sektion „noch 6 junge Leute zu Pestalozzi selbst gesandt, um einige Jahre dort zu verweilen“ sowie zwei junge Leute einem „in Berlin schon vorhandenes Lehr-Institut nach Pestalozzischer Methode“ zugeordnet, damit man mit diesen „bei ihrer Zurückkunft wieder vorzüglich brauchbare Subjekte (habe), um auf dem im Lande indess angefangenen Wege weiter fortzugehen“ (ebd., S. 227). Nicht überraschend wirkt schließlich die ausdrücklich formulierte Erwartung Humboldts, dass die für die „Unterhaltung und Verbesserung des städtischen Schulwesens“ benötigten Finanzmittel beibehalten bleiben mögen (ebd., S. 220).

Humboldt selbst erwähnt in diesem, vor fast zweihundert Jahre verfassten Bericht eine Reihe von Ansätzen für den staatlichen Einfluss auf die Schulen, die offenbar bis heute Gültigkeit haben und Verwendung finden. Es scheint, dass es eine Reihe von „Stellschrauben“ gibt, die sich historisch als erfolgreich, aber zugleich auch als ausreichend herausgebildet haben, um staatlicherseits ein Schulwesen zu beaufsichtigen und zu „steuern“: Vorgaben bezüglich der Lehr- und Lernziele auf genereller Ebene, aber auch für einzelne Unterrichtsfächer, Klärungen zur Methodik und Didaktik, Fragen der Schulstruktur und des Zugangs namentlich zu den höheren Lehranstalten, Regelungen über die Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte einschließlich der Prüfungen, Personalaufsicht über das eingesetzte Lehrpersonal einschließlich möglicher disziplinarischer Maßnahmen.

Bereits unter der Geltung der Preußischen Verfassung von 1850 hatte zu Beginn des 20. Jahrhunderts G. Anschütz den Begriff der staatlichen Schulaufsicht als umfassendes Herrschaftsrecht definiert (Anschütz 1912) und damit eine Formel entwickelt, die bis heute in der Rechtsprechung bis hin zum Bundesverfassungsgericht Verwendung findet: „Die Schulaufsicht im Sinne des Artikels 7 Absatz 1 des Grundgesetzes umfasst die Befugnisse des Staates zur Planung und Organisation des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet“¹. Diese, breit in der juristischen Literatur und der Rechtsprechung anerkannte Begriffsdefinition von Schulaufsicht (Avenarius/Heckel 2000, S. 234) stellt erkennbar Bezüge her zu dem, was bereits vor fast zweihundert Jahren Humboldt als die Eingriffsinstrumente der Sektion beschrieben hatte.

Allerdings fehlt dieser juristischen Definition von Schulaufsicht eine präzisere Angabe über den Umfang und die Intensität zulässiger Eingriffs- und Steuerungsschritte. Derartige Eingriffe müssen sich ihrerseits unter der Geltung des Grundgesetzes zusätzlich auch an diejenigen Vorgaben messen lassen, die in dieser Verfassung neben der Bestimmung über die staatliche Schulaufsicht enthalten sind. Dies sind in erster Linie die Grundrechte der Schülerinnen und Schüler und diejenigen von Eltern; es sind aber ebenso die Grundrechte und anderen Rechtspositionen der in der Schule unterrichtenden Personen, die Rechte von Religionsgemeinschaften und auch die Rechte von Kommunen als Schulträgern; schließlich sind es nicht zuletzt auch die rechtlichen Ansprüche von Privatschulen. Alle diese Rechtspositionen begrenzen nach dem heutigen Ver-

1 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 59, S. 360 (377).

fassungsrechtsverständnis das staatliche Herrschaftsrecht über die Schule, zwischen sämtlichen dieser Rechtspositionen muss ein Ausgleich gesucht und im Einzelfall auch gefunden werden – und dies unter Einschluss der Zielvorgaben von Gleichheit, Gerechtigkeit und Sozialstaatlichkeit (vgl. auch den Beitrag von Langenfeld/Leschinsky).

Deutlich wird damit, dass bei einer derartigen Vielzahl von rechtlich gestützten Positionen es jeweils der einzelfallbezogenen Herstellung einer Balance bedarf, um so eine Konfliktlösung zu finden, die in möglichst weitgehender Weise Rechtspositionen aller Beteiligten anerkennt und zugleich auch wirksam werden lässt. Dass dabei dann notwendig Bewertungen bezüglich der relativen Bedeutung der einzelnen Rechtsposition einfließen und auch einfließen müssen, ergibt sich bei einer solchen, auf Entscheidung hin orientierten Konstellation notwendig. In dieser Weise zustande gekommene Entscheidungen sind daher immer relativ, abhängig auch von äußeren Bedingungen und Vorgaben bei den zugrunde liegenden Wertungen. Von daher ist etwa die Anerkennung von elterlichen Positionen, wie sie am niederländischen Beispiel in diesem Heft Rang erläutert, Ausdruck nicht zuletzt eines Wertungszusammenhanges, der in den gewachsenen niederländischen Traditionen und Überzeugungen eine Begründung findet; die überaus positive Bewertung der professionellen Kompetenz der Lehrkräfte prägt in den Niederlanden das Verhältnis der Eltern zur Schule, nicht Misstrauen ist nach Rang's Vermutung das primäre Motiv elterlichen Engagements. Ob dies auch auf Deutschland übertragbar wäre, wo sich zwar das vergangene Jahrhundert als dasjenige der deutlichen Stärkung elterlicher Einflussmöglichkeiten auf die und in der Schule kennzeichnen ließe, muss in Anbetracht der nur rund 50 % mit der Schule zufriedenen Eltern (Deutsches PISA-Konsortium 2002, S. 214) als offen bezeichnet werden.

7. Stärkung der Einzelschule und staatliche Aufgaben

Die jüngst in Deutschland wieder verstärkt aufgeworfene Frage nach der Autonomie der Bildungseinrichtungen und namentlich der Schule, wozu sich Berka und Lange in diesem Heft in grundlegender Weise äußern, lässt sich ebenfalls als eine neue Form der Herstellung einer Balance verstehen, die unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen als adäquat angesehen wird. Wenn mit der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Schule „verwaltungsexterner Sachverstand aktiviert werden“ soll und es zugleich gelingt, „die eigenverantwortliche Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe mit privater Interessenwahrnehmung zu verbinden, so steigert dies die Wirksamkeit des parlamentarischen Gesetzes. Denn die an der Selbstverwaltung beteiligten Bürger nehmen die öffentliche Aufgabe dann auch im wohlverstandenen Eigeninteresse wahr; sie sind der öffentlichen Gewalt nicht nur passiv unterworfen, sondern an ihrer Ausübung aktiv beteiligt“ – so das Bundesverfassungsgericht in einer jüngst veröffentlichten Entscheidung²; Schuppert hatte dies bereits im Jahre 1995 als „kondominiale Steuerung“ bezeichnet (Schuppert 1995, S. 1509).

2 BVerfG Beschluss vom 5. Dezember 2002, in: Die öffentliche Verwaltung 2003, S. 678 (679).

Die Übertragung von Kompetenzen von der Schulverwaltung weg und hin auf die Einzelschule nimmt zugleich veränderte Vorstellungen von staatlicher Einflussnahme und damit Steuerung auf, die in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ diskutiert und auch praktiziert werden. Verbunden mit derartigen neuen Formen und zugleich Instrumenten der Steuerung sind dann auch Ansätze, die auf eine stärkere Kontrolle von Ergebnissen zielen, worauf in diesem Bande Lange sowie Heid und Böttcher besonders hinweisen – im oben benannten Sinne werden also „Stellschrauben“ in ihrem Verhältnis zueinander neu ausgerichtet und (fein-)justiert. Dass diese Form der Veränderung von staatlichen Aufgabenstellungen nicht auf Anhieb gelingen mag, deuten sowohl Lange als auch anhand konkreter Umsetzungsschritte Dederling/Kneuper/Tillmann in ihren Beiträgen an. Und dass sogar auch eine unmittelbare rechtliche Verantwortung für die erzielten Ergebnisse die einzelne Schule treffen könnte, macht der Beitrag von Meredith deutlich, der an (noch ?) vereinzelt Beispielen aus England zeigt, dass eine solche Form von Verantwortung vielleicht einmal perspektivisch auch für den Bildungsbereich Bedeutung erlangen könnte; erste Ansätze in dieser Richtung der Verantwortungsübernahme für entstandene Schäden waren in Fällen von deutlich fehlgeschlagener beruflicher Bildung auch bereits in der Rechtsprechung des deutschen Bundesarbeitsgerichts zu beobachten (Götz 1992, S. 37f.).

Versuche, zu gemeinsamen Festlegungen von angestrebten Ergebnissen zu kommen, werden unter dem Stichwort der „Zielvereinbarung“ auch außerhalb der staatlichen Verwaltung diskutiert. Wenn etwa im Hochschulbereich entsprechend den Ansätzen der Principal-Agent-Theorie (Laux 1990; Reichwald/Koller 1998) es gelingen sollte, durch den Abschluss derartiger Vereinbarungen die Hochschulen im Sinne der Interessen des Principals, etwa des Wissenschaftsministeriums, trotz eigener anderweitiger Interessenlage zu entsprechenden Handlungen zu veranlassen, so wäre damit ein neues Instrument entwickelt und erfolgreich gemacht worden, das an die Stelle herkömmlicher Steuerungsinstrumentarien treten könnte: Abklärung im Vorfeld und Verabredung anstelle von Eingriff und Anordnung würden zu den entscheidenden Verfahrensmaximen, worauf auch Lange in seinem Beitrag hinweist. Dass Vereinbarungen und Verträge im Vorfeld nicht nur im Sinne des Bundesverfassungsgerichts der Mobilisierung von „verwaltungsexternem Sachverstand“ dienen, sondern durch das Sich-Vertragen auch zugleich konfliktverhindernd, zumindest aber konfliktminimierend wirken, stellt einen durchaus auch erwünschten Effekt derartiger neuer Steuerungsansätze dar.

Zugleich wird aber auch deutlich, dass für eine solche, neue Verteilung von Verantwortlichkeiten es nicht nur eines veränderten Berufsverständnisses aller Beteiligten, in den Schulen, aber auch in den staatlichen Verwaltungen bedarf. Dieses wächst weder von allein noch sofort, Beratung und Unterstützung sind ebenso nötig wie Geduld – einschließlich derjenigen, Fehler zu machen und Fehler auszuhalten. Wie Unterstützung von Schulen und Schulleitungen bei einer veränderten Form der Professionalisierung aussehen könnte, beschreibt anhand praktischer Schritte Brackmann anschaulich in seinem Beitrag. Dass mit der Verlagerung von Kompetenzen und Verantwortlichkeit

von staatlicher Seite schließlich auch Einsparerwartungen verknüpft werden, darf nicht unerwähnt bleiben.

Was aber bleibt, so fragt sich, von der staatlichen Aufgabe der Schulaufsicht, was bleibt von den Herrschaftsrechten übrig? Sicherlich wird die von Schuppert (1995, S. 1508) als „Orientierungsfunktion“ beschriebene Aufgabe als Bestandteil staatlicher Schulaufsicht erhalten bleiben, in erster Linie in Form der Festlegung von obersten Lehr- und Lernziele. Hierauf weisen auch Reuters Ausführungen hin; dass demgegenüber die Bedeutung von Lehrplänen zurücktritt, zeigt aufgrund konkreter Erfahrungen Vollstaedt in seinem Beitrag auf. Ob man bei der Inhaltsbestimmung von Lehr- und Lernzielen eine einheitliche und weltweite Verständigung erwarten kann, ist Gegenstand des Beitrages von Adick; unter Hinweis auf transnationale Einflüsse wirft sie die Frage nach der Existenz eines „Weltmodells Schule“ auf, das nicht zuletzt geprägt wird durch die Wirkungen eines im Rahmen von Längsschnittstudien entwickelten internationalen Standardcurriculums.

Auch die „Organisationsfunktion“ der staatlichen Schulaufsicht wird erhalten bleiben, denn die Aufgabe, „ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet“ bleibt staatliche Aufgabe und Verantwortung – wohl-gemerkt: ein Schulsystem zu organisieren, nicht den (inneren) Prozess einer Einzelschule, wird Inhalt einer solchen staatlichen Gewährleistungspflicht werden; Schulstruktur-fragen werden damit auch zukünftig in der staatlichen Entscheidungskompetenz verbleiben. Zentrale Voraussetzung für ein derart organisiertes Schulsystem bleibt die Qualität des Personals. Staatliche Verantwortung für die Personalauswahl und Personalentwicklung ebenso wie für gegebenenfalls auch notwendige Kontrolle dieses Personals wird als Bestandteil staatlicher Verantwortung erhalten bleiben – dabei in durchaus neuen und auch durch Kooperation gekennzeichneten Formen organisiert.

Und schließlich nennt Schuppert (ebd.) noch die „Vermittlungs-“ und die „Moderationsfunktion“, die darauf abzielen, Konsens und Akzeptanz für gemeinsame Handlungswege zu schaffen und dabei moderierend den gesellschaftlichen Problembearbeitungsprozess zu beeinflussen; die Hinweise auf die Auseinandersetzungen in England, auf die Hornberg und Meredith in ihren Beiträgen verweisen, stimmen nicht optimistisch. Dennoch wird aber diese Aufgabe von Vermittlung und Moderation der anstehenden Veränderungsprozesse von besonderer und von zentraler Bedeutung für die Erfüllung dieses Teils staatlicher Aufgaben werden. Und dies nicht nur wegen der beschriebenen Besonderheiten der pädagogischen Arbeit in der Schule, sondern auch wegen der äußerst wichtigen Veränderung in der Kommunikation, die als solche dann quasi von „oben“ die Kommunikation im Gesamtsystem prägen kann, soll und wird: „die Notwendigkeit des Gesprächs zwischen Verwaltung und Bürger entspricht dem grundgesetzlichen Verständnis der Stellung des Bürgers im Staat“³. Rechtliche Regelungen in einem Staat, der im Humboldt’schen Sinne Rechtsinstitut ist und zugleich Rechtsstaat bleiben wird und muss, werden sich verstärkt entsprechenden Verfahrens-

3 BVerfGE 45, S. 297 (335).

vorgaben zuwenden, die die Chance akzeptierter und damit gerechter Entscheidungsfindungen erhöhen, auch und gerade im Schul- und Bildungsbereich. Eine neue Form der Rolle des Staates und auch der staatlichen Schulaufsicht deutet sich an, bei der die beteiligten Schüler und Schülerinnen, Eltern und Lehrkräfte ebenso wie das „schulische Umfeld“ die weiterhin öffentliche Aufgabe der Schaffung und des Erhalts eines leistungsfähigen Schulsystems durchaus auch im jeweils legitimen Eigeninteresse anerkennen und aktiv an dessen Ausgestaltung mitwirken können und sollen.

Literatur

- Anschütz, G. (1912): Die Verfassungs-Urkunde für den Preussischen Staat. Berlin: Häring.
- Avenarius, H./Heckel, H. (2000): Schulrechtskunde. Neuwied und Kriftel: Luchterhand.
- Benner, D./Kemper, H. (2000): Quellentexte zur Theorie und Geschichte der Reformpädagogik. Teil 1: Die pädagogische Bewegung von der Aufklärung bis zum Neuhumanismus. Weinheim: Deutscher Studienverlag.
- Benner, D./Kemper, H. (2001): Theorie und Geschichte der Reformpädagogik. Teil 1: Die Pädagogische Bewegung von der Aufklärung bis zum Neuhumanismus. Weinheim: Beltz.
- Broszat, M. (1963): 200 Jahre deutsche Polenpolitik. München: Ehrenwirth.
- Deutsches PISA-Konsortium (2002): PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Götz, H. (1992): Berufsbildungsrecht. München: Beck.
- Groppe, C. (2002): Unternehmer werden erzogen. Eine Bildungsgeschichte des Unternehmertums am Beispiel der Seidenfabrikantenfamilie Colsman. 1649 – 1840. Man. Habilitationsschrift Ruhruniversität Bochum.
- Humboldt, W.v. (1809a/1964): Über den Entwurf zu einer neuen Konstitution für die Juden. In: Flitner, A./Giel, K. (Hrsg.): Wilhelm von Humboldt. Werke in fünf Bänden, Band IV. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 95-112.
- Humboldt, W.v. (1809b/1964): Ideen zu einer Instruktion für die wissenschaftliche Deputation bei der Sektion des öffentlichen Unterrichts. In: Flitner, A./Giel, K. (Hrsg.): Wilhelm von Humboldt. Werke in fünf Bänden, Band IV. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 201-208.
- Humboldt, W.v. (1809c): Bericht der Sektion des Kultus und Unterrichts an den König. In: Flitner, A./Giel, K. (Hrsg.): Wilhelm von Humboldt. Werke in fünf Bänden, Band IV. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 210-238.
- Humboldt, W.v. (1810): Über die Aufhebung des Verbots, fremde Universitäten zu besuchen. In: Flitner, A./Giel, K. (Hrsg.): Wilhelm von Humboldt. Werke in fünf Bänden, Band IV. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 239-240.
- Humboldt, W.v. (1816): Über Pressfreiheit. In: Flitner, A./Giel, K. (Hrsg.): Wilhelm von Humboldt. Werke in fünf Bänden, Band IV. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 338-346.
- Jeismann, K.-E. (1996): Höhere Bildung zwischen Reform und Reaktion 1817–1859. (Das preußische Gymnasium in Staat und Gesellschaft. Bd. 2). Stuttgart: Klett.
- Laux, H. (1990): Risiko, Anreiz und Kontrolle: Principal-Agent-Theorie. Einführung und Verbindung mit dem Delegationswert-Konzept. Berlin-Heidelberg: Springer.
- Leschinsky, A./Roeder, P.M. (1976): Schule im historischen Prozess. Zum Wechselverhältnis von institutioneller Erziehung und gesellschaftlicher Entwicklung. Stuttgart: Klett.
- Müller, D.K. (1977a): Qualifikationskrise und Schulreform. In: Hermann, U. (Hrsg.): Historische Pädagogik. 14. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, S. 13-33.
- Müller, D.K. (1977b): Sozialstruktur und Schulsystem. Aspekte zum Strukturwandel des Schulwesens im 19. Jahrhundert. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

- Müller, D.K./Ringer, F./Simon, B. (1987): The rise of the modern educational system: Structural change and social reproduction 1870–1920. Cambridge University Press.
- Müller, D.K./Zymek, B./Herrmann, U. (1987): Datenhandbuch zur deutschen Bildungsgeschichte. Band II: Höhere und mittlere Schulen. 1. Teil: Sozialgeschichte und Statistik des Schulsystems in den Staaten des Deutschen Reiches, 1800–1945. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Paulsen, F. (³1921): Geschichte des gelehrten Unterrichts auf den deutschen Schulen und Universitäten vom Ausgang des Mittelalters bis zur Gegenwart. Mit besonderer Rücksicht auf den klassischen Unterricht. Band 2. Berlin und Leipzig: Walter de Gruyter & Co.
- Reichwald, R./Koller, H. (1998): Zur Organisation der Universität der Zukunft. In: Wissenschaftsmanagement 4, S. 39-49.
- Roeder, P.M (1966): Gemeindeschule in Staatshand: zur Schulpolitik des Preußischen Abgeordnetenhauses. In: Zeitschrift für Pädagogik 12, S. 539-569.
- Roeder, P.M. (2000): Die freie Schulgemeinde – ein fast vergessenes Konzept der Selbstverwaltung der Schule. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens. 48, S. 8-18.
- Schuppert, F. (²1995): Regierung und Verwaltung. In: Benda, E./Maihofer, W./Vogel, H.J. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts. Band 2. Berlin und New York: Walter de Gruyter & Co, S. 1499-1526.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Hans-Peter Füssel, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Schloss-Str. 29, 60486 Frankfurt am Main. E-Mail: fuessel@dipf.de.

Prof. Dr. Peter M. Roeder, Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Lentzeallee 94, 14195 Berlin. E-Mail: petermroeder@t-online.de

1. Bildungs- und Erziehungsziele in rechtlicher und pädagogischer Sicht

2.1 Erziehungs- und Bildungsziele aus rechtlicher Sicht

2.2 Religion – Recht – Schule

2.3 Rechtliche Verantwortung

2.4 Auf dem Weg zum Weltcurriculum

Lutz R. Reuter

Erziehungs- und Bildungsziele aus rechtlicher Sicht

1. Vorbemerkung

Die Steuerungsfähigkeit des Staates ist seit geraumer Zeit Gegenstand sozialwissenschaftlicher Analysen (vgl. Hennis/Kielmansegg/Matz 1977; Hesse/Ellwein 1992, S. 394f.). Staatsgewalt, d.h. Gewaltmonopol und Steuerungsfähigkeit, ist eines der drei klassischen Definitionsmerkmale des Staates neben Staatsgebiet und Staatsvolk. In der neueren Bildungsforschung wird die Frage nach Instrumenten, Effizienz und Grenzen staatlicher Steuerung mit Blick auf das Schul- und Bildungswesen diskutiert. Herkömmliches Handlungsinstrument des Staates ist das Recht; dies gilt für die Bildungspolitik wie für andere Politikfelder. Gerade das Schulwesen ist angesichts seiner Funktion gesellschaftlicher Statuszuweisung in den vergangenen drei Jahrzehnten einem Prozess verstärkter Verrechtlichung ausgesetzt gewesen. Es ist Ausdruck des Verfassungsstaates (Grundrechte, Demokratie und Rechtsstaat), dass Themen wie Ordnungsmaßnahmen, Prüfungen und Zertifikate, welche die rechtliche Stellung der Lernenden betreffen, gesetzlich geregelt sind. Weniger leicht erschließen sich demgegenüber die Gründe für die rechtliche Regelung des Bildungs- und Erziehungsauftrages des Staates und dessen Konkretisierung in ausführlichen Bildungs- und Erziehungszielkatalogen der Verfassungen und Schulgesetze der Länder. Während unter Erziehungswissenschaftlern seit geraumer Zeit Zweifel an den Einflüssen von Lehrplänen, d.h. Lernzielen und Stoffkatalogen, auf Unterricht und Schülerkompetenzen bestehen und diese in jüngerer Zeit eher gewachsen als geschrumpft sind, haben die Landtage in den Achtziger- und Neunzigerjahren unverdrossen Schulgesetze mit weit umfangreicheren Aussagen als zuvor zu den Bildungs- und Erziehungszielen verabschiedet. Deren Bedeutung wurde im verfassungsrechtlichen Diskurs wiederholt nachdrücklich unterstrichen (vgl. Evers 1979; Huber 1994; Bothe 1995; Dittmann 1995). Diese Diskrepanz ist Anlass, einerseits nach der Legitimation des Staates für Erziehung und Bildung und den in Bildungs- und Erziehungszielen von Verfassungen und Schulgesetzen verkörpertten Ideen zu fragen und die Funktion von Erziehungs- und Bildungszielen und deren Steuerungsfähigkeit zu analysieren.

2. Erziehungs- und Bildungsauftrag des Staates

2.1 Legitimation des Staates zur Erziehung

Vor dem Hintergrund des preußischen Allgemeinen Landrechts (ALR) sind seit der Reichsverfassung von 1919 die Grundlagen des Schulwesens in Deutschland verfassungsrechtlich verankert: Die Schulpflicht ist eine der drei Grundpflichten der Bürger; die Schule ist eine Veranstaltung des Staates im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt; schulische Erziehung ist eine Grundlage für das Funktionieren des Gemeinwesens (vgl. Teil II Titel 12 ALR; Art. 143-149 Reichsverfassung von 1919). Die staatliche Aufsicht über das Schulwesen, von der in Art. 7 Abs. 1 GG die Rede ist, bedeutet die umfassende Gestaltungsbefugnis des Staates. Im Zentrum der staatlichen Schulaufsicht steht nach allgemeiner Auffassung¹ der staatliche Erziehungs- und Bildungsauftrag. Sein Ausgangspunkt ist heute allerdings nicht der Staat, sondern das Individuum (vgl. Stein 1967). Aus dem Entfaltungsgrundrecht des Kindes und Jugendlichen (Art. 2 Abs. 1 GG) und dem Sozialstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 3 und 20 Abs. 1 GG) resultiert die Verpflichtung des Staates, ein leistungsfähiges und chancengerechtes Schulsystem zu unterhalten (Emanzipationsfunktion der Schule). Die Verpflichtung zur Herstellung von Chancengleichheit ist ein maßgeblicher Grund für die Existenz eines ausgebauten staatlichen Schulwesens (vgl. Oppermann 1987). Die Begründung, dass für Institutionen, die grundlegende Lebenschancen vergeben, der Staat verantwortlich sei (vgl. Bothe 1995, S. 18), verweist zugleich auf eine weitere Legitimation des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags; die Aufgabe der gesellschaftlichen Integration in der pluralistischen Gesellschaft und politischen Demokratie verpflichtet den Staat, für die Sicherung des gesellschaftlichen und politischen Grundkonsenses und das friedliche Funktionieren der staatlich verfassten Gesellschaft Sorge zu tragen (Integrationsfunktion der Schule) (vgl. Huber 1994, S. 548; Langenfeld 2001, S. 214-218). Die Regelungen in Art. 7 Abs. 4-5 GG, welche die Kriterien für die Zulassung privater Ersatzschulen an das staatliche Schulsystem binden und diesen insoweit eine ergänzende Rolle zuweisen, unterstreichen die Integrationsfunktion durch den Vorrang des öffentlichen Schulwesens. Die Landesverfassungen beziehen sich auf den staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag des Grundgesetzes und konkretisieren die angedeuteten individuellen, gesellschaftlichen und politischen Dimensionen.

2.2 Inhalte, Maßstäbe und Grenzen des Erziehungs- und Bildungsauftrags

Aus den angedeuteten Legitimationslinien ergeben sich inhaltliche Direktiven für den Erziehungs- und Bildungsauftrag. Ziele, Gegenstände und Vermittlungsformen des Schulunterrichts müssen der Entwicklung der individuellen Schülerpersönlichkeiten

1 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 34, S. 165 (181f.); Huber 1994, S. 546.

dienen und sie für ihr Leben in Beruf, Gesellschaft und Staat vorbereiten. Der Staat darf eigene Ziele verfolgen, die sich aus seinen Aufgaben der gesellschaftlichen Integration zur Vermittlung und Sicherung des politischen Grundkonsenses ergeben (vgl. Reuter 1976, S. 77-81). Der Erziehungs- und Bildungsauftrag der staatlichen Schulen umfasst, wie der Doppelbegriff deutlich macht, nicht nur die Vermittlung von Wissen (Bildung), sondern enthält auch die Aufgabe der Erziehung (vgl. BVerfGE 47, S. 46; DJT 1981, S. 140-151).

Dass die Befugnis des Staates, Erziehungsziele festzulegen, jedoch begrenzt ist, folgt aus dem Elternrecht, den Grundrechten des Kindes und dem Pluralismusgebot, wobei alle drei aufs Engste miteinander verknüpft sind (vgl. Langenfeld 2001, S. 238-261). Im Schulwesen begegnen sich zwar der staatliche Erziehungs- und Bildungsauftrag und das elterliche Erziehungsrecht gleichberechtigt. Doch je stärker die schulische Erziehung die erzieherische Sphäre berührt, umso mehr hat der Staat die elterlichen Erziehungsvorstellungen zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 47, S. 46). Die Grundrechte ziehen besonders deutlich im religiösen Raum klare Grenzen für die Formulierung von Erziehungszielen; dies gilt auch für ökumenische, Konfessionen und Glaubensgemeinschaften übergreifende religiöse Erziehungsziele. Das in verschiedenen Landesverfassungen formulierte Erziehungsziel *Ehrfurcht vor Gott* tangiert das vom Grundrecht der Religionsfreiheit geschützte Recht auf Bekenntnisfreiheit und steht daher als Lernziel nur im Sinne der Bedeutung religiös-weltanschaulicher Toleranz im Einklang mit der Religionsfreiheit (Art. 4 GG). Außerhalb des Religionsunterrichts sind Erziehungsziele, die auf die Bejahung von Glaubenswahrheiten gerichtet sind, unzulässig. Dies gilt jedoch nicht für die Vermittlung von Elementen des Christentums (Judentums oder Islams) als Kulturgütern der europäischen Geschichte (vgl. Evers 1979, S. 77). Das Recht auf Persönlichkeitsentfaltung, verknüpft mit der rechtlichen Garantie der Menschenwürde (Art. 1 GG) einerseits und dem Demokratieprinzip (Art. 20 GG) andererseits, verpflichtet den Staat zum Pluralismus im öffentlichen Schulwesen; dies gilt vor allem in politisch oder gesellschaftlich umstrittenen Fragen. Das Recht des Kindes auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit erfordert, dass die Schule einen repräsentativen Querschnitt der geistigen und kulturellen Strömungen vermittelt (vgl. Stein 1967; Reuter 1975; Evers 1979). Damit ist dem Staat untersagt, im Schulwesen einseitige Erziehungsziele und Positionen zu verfolgen (Verbot der Indoktrination; Gebot der Offenheit in strittigen Fragen; Überwältigungsverbot [vgl. Hilligen 1991, S. 9]). Doch folgt daraus nicht, dass der Staat zur Wertneutralität verpflichtet sei, d.h. letztlich doch keine inhaltlichen Erziehungsziele verfolgen dürfe. Das Recht des Schülers auf freie Persönlichkeitsentfaltung ist eingebunden in die verfassungsrechtliche Wertordnung der Grundrechte und Grundnormen (z.B. Menschenwürde, Demokratie, Sozialität, Gleichberechtigung, Toleranz, Gewaltverbot). Diese zu vermitteln und zu sichern, ist Aufgabe des Staates (Sicherung des Grundkonsenses). Damit ist er befugt und verpflichtet, wichtige Gemeinschaftswerte als Erziehungsziele verbindlich zu machen (Grundrechte, Grundwerte und Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele und -inhalte). Das Pluralismusgebot bedeutet demnach für das Schulwesen einerseits das Verbot der Überwältigung und Indoktrination und andererseits die Verpflichtung der Erziehung zur Achtung anderer Meinungen, zur

interkulturellen Toleranz, zur Gewaltfreiheit und zu den übrigen Grundwerten der Verfassungsordnung (vgl. Häberle 1981a/b; Bothe 1995, S. 29-31; Klein 1995).²

2.3 *Erziehungsauftrag, Demokratie- und Rechtsstaat: der Parlaments- und Gesetzesvorbehalt*

Der Erziehungs- und Bildungsauftrag des Staates ist auf die Entwicklung der Persönlichkeit von Kindern und Jugendlichen gerichtet. Richtung, Art und Inhalt dieser erzieherischen Beeinflussung sind von wesentlicher Bedeutung für die Persönlichkeitsrechte der Schüler (Art. 5 Abs. 1; Art. 2 Abs. 1 GG) und das Erziehungsrecht der Eltern (Art. 6 Abs. 2 GG). Die Entscheidung über die grundlegenden Ziele und Inhalte schulischer Erziehung und Bildung darf der Staat weder der Schulaufsicht noch den Lehrkräften überlassen. Das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip verpflichten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Parlamente, alle wesentlichen Entscheidungen selbst, d.h. durch Gesetz oder durch eine nach Inhalt, Zweck und Reichweite spezifizierte gesetzliche Ermächtigung der (Schul-) Verwaltung zum Erlass einer Rechtsverordnung, zu entscheiden (vgl. BVerfGE 45, S. 400; 47, S. 46; 98, S. 218; Avenarius/Heckel 2000, S. 235-240). Als *wesentlich* hat das Bundesverfassungsgericht alle diejenigen Fragen schulischer Erziehung und Bildung definiert, die für die Grundrechte der Schüler von Bedeutung sind. Hierzu gehören insbesondere die allgemeinen Erziehungsziele, Unterrichtsfächer, in denen die erzieherische Dimension im Vordergrund steht, die Bildungswege, Sanktionen, Versetzungen und Zertifikate.³ Deshalb muss der Gesetzgeber die grundlegenden Ziele und inhaltlichen Grundsätze der schulischen Erziehung und Bildung selbst festlegen. Aus dem Umstand, dass die Regelungsmacht für die obersten Erziehungs- und Bildungsziele der Schulverwaltung entzogen sind, resultiert eine gewisse Sicherheit für die pädagogische Freiheit der Lehrkräfte (vgl. Grimm 1990, S. 300; Huber 1994, S. 548f.). Umstritten ist die Frage, ob die Länder ihrer Verpflichtung zur legislativen Konkretisierung des Erziehungs- und Bildungsauftrages mit der Bestimmung der Erziehungs- und Bildungsziele in den Verfassungen und Schulgesetzen Genüge tun. Die hochgradig abstrakte Form der fundamentalen Erziehungs- und Bildungsziele reiche nicht aus, um für die Lehrplanarbeit hinreichend *steuerungsfähig* zu sein; deswegen seien konkretisierende Sonderregelungen erforderlich (vgl. Niehues 2000, S. 236). Der Schulgesetzentwurf (SchulGE) des Deutschen Juristentages (DJT 1981) sieht deshalb ein mehrstufiges System gesetzlicher Vorgaben vor: Der abstrakt formulierte Bildungsauftrag der Schule (§ 2 SchulGE) wird über persönlichkeits-, familien-, gesellschafts-, staats- und völkergemeinschaftsbezogene Erziehungs- und Bildungsziele konkretisiert

2 Nicht durchgesetzt hat sich die abweichende Meinung von Weiler (1985), der jede Form staatlicher Wertevermittlung für verfassungswidrig hält; vgl. auch Roellecke (1984).

3 Im Übrigen: organisatorische Grundstruktur des Schulwesens, Veränderungen des Fächerkanons, Einführung von Ganztageschulen, Mitbestimmung, Beginn und Ende des Schulverhältnisses; vgl. Böhm (2002, S. 41).

(§ 3 Abs. 1 SchulGE), auf welche ein Katalog von Grundsätzen zur Verwirklichung dieser Ziele bezogen wird (§ 4 SchulGE); diese Ziele und Grundsätze werden auf die Schulstufen bezogen fachübergreifend spezifiziert (§ 5 SchulGE) und auf die konkreten Gegenstandsbereiche des Unterrichts (Lernbereiche, Fächer und Aufgabenfelder) der Schulstufen bezogen (§ 6 SchulGE). Die Kultusminister werden ermächtigt, die Unterrichtsfächer mit ihren fachspezifischen Lernzielen und Rahmenplänen festzulegen (§ 6 Abs. 3 SchulGE); schließlich wird das Lehrplanverfahren selbst ausführlich geregelt (§§ 7-11 SchulGE). Der Entwurf, dem die Ziele einer rechtlichen Sicherung der *Autonomie* der Einzelschule und der pädagogischen Freiheit der Lehrkräfte zugrunde liegen, hat sich zwar nur teilweise durchsetzen können; sein Einfluss auf die Rechtsprechung und die neuere Schulgesetzgebung ist jedoch gerade in den Konkretisierungsstufen vom Bildungsauftrag über oberste Erziehungsziele und allgemeine Konkretisierungsgrundsätze bis zu fächerübergreifenden Zielen der Schularten deutlich erkennbar.⁴

2.4 Verpflichtung der Länder zur Ausgestaltung der Erziehungsziele

Unbeschadet des Rechts des nationalen Verfassungsgebers, inhaltliche, kompetenzielle und verfahrensmäßige Bestimmungen zum Schulwesen zu erlassen, sind nach dem geltenden Grundgesetz (vgl. Art. 7 [öffentliches und privates Schulwesen], 12 [Freiheit der Wahl der Ausbildungsstätte], 91b [Bildungsplanung]) ausschließlich die Länder für das Schulwesen verantwortlich. Sie sind die Primäradressaten des in Art. 7 Abs. 1 GG und in den Landesverfassungen festgelegten Erziehungs- und Bildungsauftrags; zu ihren Aufgaben gehören die Festlegung der allgemeinen Erziehungsziele in den Landesschulgesetzen und deren Konkretisierung in Bildungs- oder (Rahmen-) Lehrplänen für die Lernbereiche, Fächer und fachübergreifenden Aufgabengebiete (vgl. z.B. § 5 Schulgesetz HH). Ergänzt sei an dieser Stelle, dass die EU über eine begrenzte Kompetenz in der allgemeinen und beruflichen Bildung „unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte“ verfügt; im Kontext der Erziehungs- und Bildungsziele ist die „Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen“ erwähnenswert (Art. 149 Abs. 1 u. 2 EG-Vertrag).

3. Konkretisierung des Erziehungs- und Bildungsauftrags durch die Länder

3.1 Landesverfassungen

Mit Ausnahme der Verfassungen Hamburgs (1952), Niedersachsens (1993) und Schleswig-Holsteins (1990) enthalten alle Landesverfassungen in der Regel abstrakt formulierte oberste Erziehungs- und Bildungsziele. Typische Beispiele für diese Ziele sind die An-

4 Vgl. z.B. Art. 1-2, 6-19, 45-47 SchulG BY; §§ 2-8a SchulG HE; §§ 2-5 SchulG HH; es werden die offiziellen Abkürzungen der amtlichen Bildungsstatistik verwendet; vgl. BMBF 2001, S. 4.

erkenntnis von Demokratie und Freiheit, Ehrfurcht vor Gott und dem Leben, Achtung vor der Würde, dem Glauben und den Überzeugungen anderer, Toleranz, Verantwortungsbewusstsein, Rechtmäßigkeit, Wahrhaftigkeit, Gerechtigkeit, Friedfertigkeit, Solidarität, Verantwortung für Natur und Umwelt. Die Erziehungsziele spiegeln den Zeitgeist ihrer Entstehung wider. Die älteren Verfassungen betonten vorwiegend integrative, pflicht- und gemeinschaftsorientierte Werte (das Wahre, Gute und Schöne; Nächstenliebe und Brüderlichkeit; Liebe zu Heimat, Volk und Vaterland, Übernahme von Pflichten, sittliche und politische Verantwortung, Gemeinschaftsgesinnung; Erziehung zum Arbeitswillen und Unterordnung unter das allgemeine Wohl).⁵ In den jüngeren ostdeutschen Verfassungen erhalten Individual- oder Selbstentfaltungswerte (Entwicklung der freien Persönlichkeit, selbstständiges Denken und Handeln, Selbstverwirklichung) ein größeres Gewicht;⁶ diese werden allerdings auf untergesellschaftliche Gemeinschaften, Gesellschaft und Staat bezogen (Solidarität, Nächstenliebe, Heimatliebe, Wille zu sozialer Gerechtigkeit, Bereitschaft, Verantwortung für andere Menschen, soziales Handeln, sittliches und politisches Verantwortungsbewusstsein, freiheitliche demokratische Haltung).⁷ Das Spannungsfeld zwischen integrativen und individuellen Werten und Normen zeigt sich besonders ausgeprägt in Art. 26 Bremer Verfassung; dort stehen integrative Ziele wie Gemeinschaftsgesinnung, Einordnung in das allgemeine Wohl und Wille zu sozialer Gerechtigkeit und politischer Verantwortung unmittelbar neben den emanzipativen Zielen des eigenständigen Denkens, der Achtung vor der Wahrheit, dem Mut sie zu bekennen und der Bereitschaft, das als richtig und notwendig Erkannte zu tun. Schließlich betonen mehrere Verfassungen die Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und die Umwelt⁸ sowie die Erziehung zu Arbeit und beruflicher Tüchtigkeit.⁹ In systematischer Perspektive geht es um fünf Dimensionen der menschlichen Existenz: Individuum, Familie und Partnerschaft; Kultur in ihren geschichtlichen, philosophisch-weltanschaulichen und zeitgenössischen Ausprägungen; Natur und Umwelt; Heimat, Gesellschaft, Staat und Nation sowie Frieden in den internationalen Beziehungen. Trotz der Differenzen in Sprachform und Akzentuierung im Einzelnen stimmen die obersten Erziehungs- und Bildungsziele auf der Ebene der Landesverfassungen in erheblichem Maße überein.

Die Erziehungs- und Bildungsziele nehmen vielfach explizit, in jedem Falle aber implizit Bezug auf die jeweilige Landesverfassung und das Grundgesetz. Der schulische Erziehungs- und Bildungsauftrag ergibt sich aus den grundlegenden Staatszielen (vgl. z.B. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen [Art. 20a GG]), Staatsgrundnormen (vgl. insb. Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat, Bundesstaat [Art. 20 Abs. 1 GG]) und sonstigen wertsetzenden Normen (vgl. insb. Menschenwürde, Grundrechte) in den Verfassungen von Bund und Ländern. Sie stellen den verbindlichen Kern der Verfassungsordnung

5 Vgl. z.B. Art. 131 Verf. BY; Art. 12 Verf. BW; Art. 26 Verf. HB; Art. 7 Verf. NW; Art. 33 Verf. RP; Art. 26 u. 30 Verf. SL.

6 Art. 28 Verf. BB, Art. 22 Verf. TH.

7 Vgl. Art. 15 Verf. MV; Art. 27 Verf. ST; Art. 101 Verf. SN.

8 Vgl. z.B. Art. 28 Verf. BB; Art. 33 Verf. RP; Art. 22 Verf. TH.

9 Vgl. z.B. Art. 33 Verf. RP; Art. 101 Verf. SN; Art. 30 Verf. SL.

dar (vgl. Art. 79 Abs. 3 GG) und bilden die Basis, auf welcher das Bildungssystem als ganzes ruht. Die Erziehungs- und Bildungsziele übersetzen die Vorgaben der Verfassungen in die schulischen Bildungsprogramme und Unterrichtsprozesse (vgl. Brenner 2002, S. 395); von diesen Vorgaben her beziehen die Parlamente und Kultusministerien ihre inhaltliche Legitimation für die Bestimmung der Erziehungsziele und Bildungsinhalte in den Schulgesetzen und Lehrplänen (vgl. Reuter 1976 u. 1979, DJT 1981, S. 64f.).

3.2 Schulgesetze

Die Landesschulgesetze beschreiben den allgemeinen Auftrag der Schule und benennen hierzu oberste Erziehungs- und Bildungsziele und z.T. auch Themenbereiche; sie unterscheiden sich dabei voneinander in Aufbau, Konzeption und Detaillierungsgrad erheblich. Einige der älteren Schulgesetze beschränken sich auf eine Wiederholung der einschlägigen Verfassungsziele und konkretisieren diese in Form allgemeiner Zielsetzungen;¹⁰ die neueren bzw. in jüngerer Zeit umfassend überarbeiteten Schulgesetze enthalten demgegenüber in der Regel ausführliche Ziel- und z.T. auch Themenkataloge¹¹ und folgen dabei dem Aufbau des DJT-Schulgesetzentwurfes. Alle Schulgesetze berufen sich bei der Definition des Bildungs- und Erziehungsauftrags auf die im Grundgesetz und in der jeweiligen Landesverfassung getroffenen grundlegenden Wertentscheidungen; sie beziehen darauf einen umfangreichen Katalog an allgemeinen Erziehungs- und Bildungszielen, ordnen diesen Zielen Grundsätze für die Verwirklichung des Auftrags der Schule zu und konkretisieren die Erziehungs- und Bildungsziele z.T. im Rahmen der Bestimmungen über die Schularten und Gegenstandsbereiche des Schulunterrichts in Ziele für die Unterrichtsfächer und fachübergreifenden Aufgabengebiete.¹²

Die Erziehungs- und Bildungsziele, die in den Schulgesetzen erwähnt werden, lassen sich den folgenden Themenbereichen zuordnen: allgemeine Persönlichkeitskompetenzen; Ehe, Familie, Partnerschaft und Sexualität; Religion und Weltanschauung; Ethik, Normen und Werte; Gesellschaft und Minderheiten; Wirtschaft, Beruf und Arbeitswelt; Politik, Staat, Nation und Heimat; Kultur und Geschichte; Natur und Umwelt; Europa; Weltgemeinschaft. In systematischer Perspektive geht es um fünf Dimensionen der menschlichen Existenz: Individualität und Gemeinschaft, Kultur, Natur, Gesellschaft und Staat sowie die Völkergemeinschaft. Die Erziehungs- und Bildungsziele enthalten kognitive, affektive und Verhaltensaspekte; ihr Spektrum reicht von der Fähigkeit zur Aneignung politischer, gesellschaftlicher, kultureller und historischer Kenntnisse, der Fähigkeit zur Artikulation von Interessen, zu Kritik und Konflikt, über Alltagstugenden, die Erfüllung von Pflichten und Bindung an Normen und Werte bis zur Übernahme von Aufgaben in Gemeinschaften, Gesellschaft und Politik. Die Verhaltensziele werden

10 Vgl. z.B. § 1 Abs. 2 SchulG BW; § 1 SchulOG NW.

11 Vgl. z.B. § 2 SchulG NI; § 1 SchulG ST; § 4 SchulG SH.

12 Vgl. z.B. § 2 SchulG BB; §§ 3-5 SchulG HB; §§ 2-5 SchulG HH; §§ 2-6 SchulG HE; §§ 2-5 SchulG MV; vgl. auch Art. 2-3 SchulG BY.

an christliche und humanistische Normen und Werte sowie liberale, demokratische und soziale Ideen gebunden. Besonders häufig finden die Grundwerte der Verfassungen wie Menschenwürde, Gleichheit, Toleranz, Humanität und Solidarität, Gewaltfreiheit bzw. Friedensfähigkeit, Europabewusstsein und Völkerverständigung Erwähnung. Die Tabelle (S. 36ff.) gibt einen Überblick über Themenfelder, Zielsetzungen und Akzentunterschiede in den Schulgesetzen der Bundesländer.

3.3 KMK-Vereinbarungen

In ihrem Beschluss *Zur Stellung des Schülers in der Schule* hat die Kultusministerkonferenz (KMK) versucht, auf der Grundlage der unterschiedlichen Formulierungen in Grundgesetz, Landesverfassungen und Schulgesetzen eine gemeinsame „Zielsetzung für Unterricht und Erziehung“ in den Ländern zu formulieren. Sie fasst diese in neun Zielen zusammen und ordnet ihnen elf Grundsätze für die Verwirklichung in der Schule zu. Die Ziele lauten:

„Die Schule soll

- Wissen, Fertigkeiten und Fähigkeiten vermitteln,
- zu selbstständigem kritischem Urteil, eigenverantwortlichem Handeln und schöpferischer Tätigkeit befähigen,
- zu Freiheit und Demokratie erziehen,
- zu Toleranz, Achtung vor der Würde des anderen Menschen und Respekt vor anderen Überzeugungen erziehen,
- friedliche Gesinnung im Geist der Völkerverständigung wecken,
- ethische Normen sowie kulturelle und religiöse Werte verständlich machen,
- die Bereitschaft zu sozialem Handeln und zu politischer Verantwortung wecken,
- zur Wahrnehmung von Rechten und Pflichten in der Gesellschaft befähigen,
- über die Bedingungen der Arbeitswelt orientieren.“ (KMK-Beschlussammlung 2002, Nr. 824, S. 2f.)

Darüber hinaus hat die KMK im Verlaufe ihres Bestehens zahlreiche Beschlüsse zu einzelnen Lernbereichen, Fächern und Aufgabengebieten der Schule verabschiedet. Da KMK-Beschlüsse rechtlich nur die Qualität von Empfehlungen haben, sind sie von den Ländern teils unmittelbar durch Verwaltungsvorschriften, teils mittelbar durch Einarbeitung in die Lehrpläne übernommen worden. Typische neuere Beispiele für das Bemühen der Kultusminister, länderübergreifend Erziehungs- und Bildungsziele für fächerübergreifende Aufgabengebiete zu formulieren, sind die Empfehlungen *Europa im Unterricht*¹³, *Medienpädagogik in der Schule*¹⁴, *Interkulturelle Bildung und Erziehung in*

13 Beschluss v. 8.6.1978 i.d.F. v. 7.12.1990, in: KMK-Beschlussammlung Nr. 555.

14 Beschluss v. 12.5.1995, in: KMK-Beschlussammlung Nr. 500.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Erziehungs- und Bildungsziele in den Landesschulgesetzen		BW	BY	BE	HB	BB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Umwelt	Erhaltung und Schutz der Natur und Umwelt																
	Verantwortung und Handeln für Natur und Umwelt																
	Ökologische Zusammenhänge erfassen																
Europa	Friedliche Zusammenarbeit mit den polnischen Nachbarn																
	Gemeinsames Europa, europäisches Bewußtsein																
	Aufgaben als Unionsbürger wahrnehmen																
Weltgemein- schaft	Friedliches Zusammenleben/Zusammenarbeit; Friedensliebe, Friedensfähigkeit																
	Völkerverständigung/Verantwortung für Existenzrecht aller Völker einsetzen																
	Gerechte Weltordnung																

Abkürzungen:

BW = Baden-Württemberg; BY = Bayern; BE = Berlin; HB = Bremen; BB = Brandenburg; HH = Hamburg; HE = Hessen; MV = Mecklenburg-Vorpommern; NI = Niedersachsen; NW = Nordrhein-Westfalen; RP = Rheinland-Pfalz; SL = Saarland; SN = Sachsen; ST = Sachsen-Anhalt; SH = Schleswig-Holstein; TH = Thüringen

Quellen:

Schulgesetz für Baden-Württemberg in der Neufassung vom 1.8.1983 (GBl. S. 397), zuletzt geändert am 25.7.2000 (GBl. S. 533); Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen in der Fassung vom 31.5.2000 (GVBl. S. 414), zuletzt geändert am 25.7.2002 (GVBl. S. 326); Schulgesetz für Berlin in der Fassung vom 20.8.1980 (GVBl. S. 2103), zuletzt geändert am 19.7.2002 (GVBl. S. 199, 208); Brandenburgisches Schulgesetz vom 12.4.1996 (GVBl. S. 102), zuletzt geändert am 1.6.2001 (GVBl. S. 62); Bremisches Schulgesetz in der Neufassung vom 20.12.1994 (GVBl. S. 327, berichtigt 1995, S. 129); Hamburgisches Schulgesetz vom 16.4.1997 (GVBl. S. 97); Hessisches Schulgesetz in der Fassung vom 2.8.2002 (GVBl. S. 466); Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 15.5.1996 (GVBl. S. 205), zuletzt geändert am 21.12.1999 (GVBl. S. 652); Niedersächsisches Schulgesetz in der Neufassung vom 3.3.1998 (GVBl. S. 137), zuletzt geändert am 25.6.2002 (GVBl. S. 312); Schulordnungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 8.4.1952 (GVBl. S. 61), zuletzt geändert am 9.5.2000 (GVBl. S. 462, 469) sowie Schulverwaltungsgesetz vom 18.1.1985 (GV NW S. 155), zuletzt geändert am 9.5.2000 (GV NW S. 462, 468); Landesgesetz über die Schulen in Rheinland-Pfalz vom 6.11.1974 (GVBl. S. 487), zuletzt geändert am 6.2.2001 (GVBl. S. 29, 32); Schulordnungsgesetz des Saarlandes vom 5.5.1965 (ABl. S. 385), zuletzt geändert am 22.11.2000 (ABl. S. 2034); Schulgesetz für den Freistaat Sachsen vom 3.7.1991 (GVBl. S. 213), zuletzt geändert am 28.6.2001 (GVBl. S. 426, 428); Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 27.8.1996 (GVBl. S. 264), zuletzt geändert am 20.11.2001 (GVBl. S. 457, 462); Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz in der Fassung vom 2.8.1990 (GVBl. S. 451), zuletzt geändert am 12.12.2001 (GVBl. S. 365, 386); Thüringer Schulgesetz vom 6.8.1993 (GVBl. S. 445), zuletzt geändert am 16.12.1996 (GVBl. S. 315).

der Schule¹⁵, „Eine Welt/Dritte Welt“ in Unterricht und Schule¹⁶ oder Förderung der Menschenrechtserziehung in der Schule¹⁷. Die Erziehungs- und Bildungsziele in diesen KMK-Beschlüssen lassen sich vor allem drei Bereichen zuordnen: (1) Selbstverwirklichung und verantwortliches Handeln in der modernen pluralistischen Gesellschaft (Gewaltfreiheit, Toleranz, Multikulturalität, Engagement); (2) Freiheit, Demokratie und politische Verantwortung in Deutschland sowie (3) europäische Integration, zwischenstaatliche und internationale Beziehungen, Frieden und Völkerverständigung.

3.4 Lehrpläne

Die Bildungs- oder (Rahmen-) Lehrpläne konkretisieren für die jeweiligen Lernbereiche, Aufgabengebiete und Unterrichtsfächer die in den Verfassungen und Schulgesetzen enthaltenen allgemeinen Erziehungs- und Bildungsziele; sie bestehen in der Regel aus verbindlichen fachlichen (bzw. fachübergreifenden) Bildungszielen sowie obligatorischen oder fakultativen Stoffkatalogen. Lehrpläne werden in der Regel aufgrund schulgesetzlicher Verfahrensvorschriften bzw. Ermächtigungen in der Verantwortung der Kultusministerien erarbeitet und durch diese als Verordnungen (vgl. DJT 1981, S. 68) oder Verwaltungsvorschriften in Kraft gesetzt.

3.5 Exkurs: Erziehungs- und Bildungsziele in europäischen Verfassungen und internationalen Abkommen

Es ist keine deutsche Besonderheit, in Verfassungen den Erziehungs- und Bildungsauftrag des Staates und konkretisierende Erziehungsziele zu formulieren. Auch die Verfassungen anderer europäischer Staaten enthalten Erziehungs- und Bildungsziele; dies gilt beispielsweise für die Verfassungen Griechenlands, Italiens, Portugals oder Spaniens.¹⁸ Andere wie die Verfassungen Österreichs, der Niederlande und der Schweiz oder die postkommunistischen Verfassungen der mitteleuropäischen Staaten beschränken sich wie das Grundgesetz auf die Regelung des staatlichen Schul- oder Bildungsauftrags und konkretisieren diesen in den Schulgesetzen.¹⁹ Im Übrigen finden sich Erziehungs- und Bildungsziele in völkerrechtlichen Abkommen und internationalen Deklarationen, so z.B. in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte oder im Übereinkommen über die Rechte

15 Beschluss v. 24./25.10.1996, Typoskript, KMK-Sekretariat.

16 Beschluss v. 28.2.1997 i.d.F. v. 20.3.1998, in: KMK-Beschlussammlung Nr. 571.

17 Beschluss v. 4.12.1980 i.d.F. v. 14.12.2000, in: KMK-Beschlussammlung Nr. 562.

18 Vgl. z.B. Art. 27 Abs. 2 Verfassung Spaniens von 1978: Ziel der Erziehung ist die freie Entfaltung der Persönlichkeit des Menschen unter Achtung der demokratischen Prinzipien des Zusammenlebens und der Grundrechte und Grundfreiheiten.

19 In den föderativen Staaten Österreich und Schweiz enthalten verschiedene Landes- und Kantonalverfassungen oberste Erziehungs- und Bildungsziele, vgl. Mantl (1995) u. Hangartner (1995).

des Kindes; sie verpflichten innerstaatlich die Länder. Die in diesen Dokumenten enthaltenen Erziehungs- und Bildungsziele stimmen weitgehend überein und sind auf die Achtung der Menschenrechte sowie der eigenen und anderen Kulturen, auf Verständigung, Frieden zwischen allen Völkern, Toleranz zwischen ethnischen, nationalen und religiösen Gruppen, Gleichberechtigung der Geschlechter und Schutz der Umwelt gerichtet.²⁰

4. Funktion rechtlicher Erziehungs- und Bildungsziele

Wer meint, dass sich ohne die Nachweisbarkeit eines Wirkungszusammenhangs zwischen rechtlichen Erziehungszielen, Lehrplänen und unterrichtlichen Lehr- und Lernprozessen dergleichen Ziele als bedeutungslose Verfassungsrhetorik abtun ließen, verkennt die Funktion dieser Ziele und die Besonderheiten der unterrichtlichen Kommunikationsprozesse. Der Prozess kontinuierlicher Novellierung des Schulrechts unter Einbeziehung der Erziehungsziele dokumentiert, dass den Parlamenten im Verlauf gesellschaftlicher Entwicklungen offenkundig die (Neu-) Verständigung auf die Ziele der Schule wichtig ist. Sie offenbaren Erwartungen, die sich mit Begriffen wie Anleitung, Ausgrenzung und Symbolwirkung umschreiben lassen.

4.1 Rechtliche Funktion der Erziehungs- und Bildungsziele

Der Verfassungsauftrag, ein effizientes Schulsystem zu unterhalten, verpflichtet die Länder, grundlegende Erziehungs- und Bildungsziele zu formulieren. Diese stellen in der Regel Final- und nicht einfache Konditionalprogramme dar; das bedeutet, dass Erziehungsziele nicht aus sich heraus vollzugsfähig sind, sondern Entscheidungen und Verfahren zur Konkretisierung benötigen. Wie oben dargestellt wurde, sind die Parlamente selbst verpflichtet, Grundsatzentscheidungen über Ziele und Gegenstände des Unterrichts zu treffen. Diese müssen geeignet sein, die Umsetzung der Ziele in die Erziehungsprogramme der Schulverwaltung und von diesen in die Unterrichtsarbeit der Lehrkräfte anzuleiten. Daraus ergeben sich fünf rechtliche Funktionen von Erziehungs- und Bildungszielen: (1) In den Verfassungen explizit formuliert oder in deren Grundprinzipien impliziert sind oberste Erziehungsziele verbindliche Leitlinien für den Gesetzgeber, der sie in Schulgesetzen zu konkretisieren hat. (2) Die schulgesetzlichen Erziehungs- und Bildungsziele sind verbindliche Vorgaben für die Erarbeitung der Lehrpläne, deren Beachtung die Kultusministerien spätestens im Rahmen des Genehmigungsverfahrens gewährleisten müssen. (3) Erziehungs- und Bildungsziele sind Leit-

20 Vgl. § 26 Abs. 2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte v. 10.12.1948, abgedruckt in: Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen. Bonn: 1995, S. 36-43; Art. 13 Abs. 1 Internationaler Pakt über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte v. 19.12.1966, in BGBl. II S. 1569; Art. 29 Abs. 1 Übereinkommen über die Rechte des Kindes v. 20.11.1989, in: BGBl. II S. 121.

linien für die Erarbeitung der Schulbücher; im Rahmen des kultusministeriellen Genehmigungsverfahrens fungieren sie als verbindliche Prüfkriterien. (4) Erziehungs- und Bildungsziele sind Leitlinien für die unterrichtliche Arbeit der Lehrkräfte; sie schützen ihre pädagogischen Freiräume gegenüber Eltern und Schulaufsicht und markieren zugleich die Grenzen ihres pädagogischen Handelns. (5) Schließlich dienen Erziehungs- und Bildungsziele dem Schutz der Schüler vor unzulässigen Formen und Inhalten des Unterrichts. Rechtliche Erziehungs- und Bildungsziele haben neben ihrer anleitenden (positiven) und eine ausgrenzende (negative) Funktion (vgl. Bothe 1995, S. 27f.). Unterrichtliche Aktivitäten, die Gewalt verherrlichen, Minderheiten verachten oder den Völkerfrieden gefährden, sind durch die Erziehungsziele unmittelbar verboten. Dasselbe gilt für indoktrinierende Formen des Unterrichts und die Vermittlung einseitiger Werte und Standpunkte. Im Bereich der anleitenden Funktion erschließt sich der Sinn von Zielen nur durch Inspiration und Interpretation; für den Prozess der Übersetzung in Lehrpläne und Unterricht bleibt Raum für pädagogische Deutungs- und Handlungsspielräume (vgl. Häberle 1981b).

4.2 Politische Funktion der Erziehungs- und Bildungsziele

Neben der Funktion der Freiheitssicherung dienen Staatsverfassungen der Integration der Bürger und der Legitimation der gesetzten Ordnung. Rechte, Verfahrensregeln, Institutionen und Leistungsversprechen sind Bezugspunkte der Erwartungen an eine gerechte Ordnung; sie können die Identifikation mit dem Gemeinwesen befördern (vgl. Reuter 1993). In den allgemeinen Erziehungs- und Bildungszielen der Verfassungen spiegelt sich das Spannungsfeld individueller Freiheiten und gesellschaftlicher Bindungen. Die öffentliche Schule macht die nachwachsenden Generationen mit Strukturprinzipien, Grundwerten und Funktionsbedingungen des staatlich verfassten Gemeinwesens vertraut. Eine durch wachsende Pluralisierung geprägte Gesellschaft benötigt Übereinstimmungen in Bezug auf Grundwerte, Institutionen und Verfahren. Die Verantwortung des Staates für den Systemerhalt steht unter der Leitidee der offenen Gesellschaft, wie sie vor allem in den durch die Ewigkeitsklausel des Grundgesetzes hervorgehobenen Grundprinzipien zum Ausdruck kommt. Die politische Funktion der Erziehungsziele ist daher nicht die Erziehung zum Staat und zur Gesamtheit seiner Regelungs- und Traditionsbestände, sondern beschränkt sich auf die Vermittlung eines Grund(werte)konsenses, der sich durch die Achtung der Menschenwürde (Freiheitsrechte), sozial-ökologische Grundverantwortung und demokratisch-rechtsstaatliche Regeln (Gewaltfreiheit, Mehrheitsregel, Minderheitenschutz) konstituiert. Insofern ist die politische Funktion der Erziehungs- und Bildungsziele auf die Herstellung von Verfassungspatriotismus gerichtet (vgl. Behrmann/Schiele 1993).

4.3 Pädagogische Funktion der Erziehungs- und Bildungsziele

Das Grundgesetz ist Verfassung des Pluralismus; seine Freiheitlichkeit ruht in der Zulassung von Differenz in Bezug auf Wertvorstellungen, Ideen, Lebensformen und kulturelle Konzepte. Im Falle von Konflikten trifft das Bundesverfassungsgericht durch Auslegung der Verfassung regulierende Entscheidungen (Beispiel Abtreibung), ohne damit allerdings zu beanspruchen, den weiteren gesellschaftlichen Diskurs in der Sache zu schließen. Verfassungsprinzipien, ebenso auch Erziehungsziele lassen sich begriffslogisch nicht operationalisieren. Damit stößt auch das Verfahrens- und Entscheidungskonzept des Gesetzesvorbehalts im Bereich des Erziehungs- und Bildungsauftrags auf klare Grenzen. Denn je stärker der Gesetzgeber in Schulgesetzen und die Schulverwaltung in Lehrplänen Erziehungsziele zu konkretisieren versuchen, desto mehr setzen sie sich der Gefahr aus, dem von Verfassungen wegen offenen Erziehungs- und Bildungsauftrag für die unterrichtliche Praxis legitime Optionen zu entziehen. Um der Individualrechte und der Offenheit der gesellschaftlichen Diskurse willen müssen daher Lehrpläne und Schulbücher offen sein, d.h. der unterrichtlichen Arbeit entsprechende Freiräume belassen. Häberle erinnert daran, dass Verfassungsinterpretation nicht nur Sache der Juristen, sondern auch der Bürger ist (Häberle 1981a, S. 222f.). Pädagogische Verfassungsinterpretation durch Lehrkräfte und Schüler ist das intergenerative Verfahren, die ethischen, ideologischen und historischen Hintergründe wie die gestalterischen Möglichkeiten und Alternativen von Verfassungsbegriffen und Aussagen zu erfassen, m.a.W. die Verfassung als Unterrichtsgegenstand zu begreifen und sich anzueignen. Insofern beschreiben die expliziten Erziehungsziele in den Verfassungen und Schulgesetzen nur, was ohnehin verfassungsimmanenter Bildungsauftrag ist.

5. Zusammenfassende Thesen

- 1) Das Grundgesetz beschränkt sich auf die Feststellung des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags durch das öffentliche Schulwesen; die meisten Landesverfassungen enthalten explizite Erziehungs- und Bildungsziele. Diese orientieren sich an den grundlegenden Verfassungsprinzipien wie Grundrechten, Grundwerten, Staatsgrundnormen und Zielbestimmungen. Die Erziehungs- und Bildungsziele transformieren diese Verfassungsprinzipien in das Schulwesen.
- 2) Die Erziehungs- und Bildungsziele der Verfassungen und Schulgesetze beziehen sich auf alle Bereiche der menschlichen Existenz: individuelles Leben; Partnerschaft, Familie und Gruppe; Wirtschaft und Arbeitsleben; Gesellschaft; Staat; Völkergemeinschaft. Neuere Ziele greifen neue gesellschaftliche Entwicklungen, meist Gefährdungslagen, auf; sie gelten dem Umweltbewusstsein, der Multikulturalität der Gesellschaft (Empathie für das Fremde, Toleranz gegenüber Minderheiten), der Verantwortung zwischen den Generationen und der Medienkompetenz.
- 3) In den älteren Verfassungen und Schulgesetzen spielen *Gemeinschaftswerte* wie Gemeinsinn, Übernahme von Pflichten oder politische Verantwortung eine größere

Rolle als *Individualwerte* wie Selbstverwirklichung, Wahrnehmung von Rechten oder Kritikfähigkeit. In den jüngeren Verfassungen und neueren Schulgesetzen werden beide betont, doch wird Individualwerten insgesamt ein größeres Gewicht eingeräumt.

- 4) (Schüler-) Grundrechte, Elternrecht, Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber, alle wesentlichen Fragen des Schulwesens durch Gesetz zu regeln. Dazu gehören neben Schulstruktur, Prüfungen und Zertifikaten die allgemeinen Erziehungs- und Bildungsziele.
- 5) Die Formulierung rechtlicher Erziehungsziele muss dem offenen Charakter der Verfassungsordnung entsprechen. Die durch das Grundgesetz garantierten Prinzipien des Pluralismus und der Offenheit politischer und gesellschaftlicher Optionen dürfen durch Erziehungsziele und Lehrpläne des öffentlichen Schulwesens nicht verkürzt werden.
- 6) Rechtsnormen sind in der Regel als Konditionalprogramme formuliert. *Wenn* bestimmte Sachverhalte gegeben sind, *dann* tritt eine Rechtsfolge ein. Auf diese Weise sind sie unmittelbar vollzugsfähig; abhängig vom vorhandenen Kontroll- und Sanktionsinstrumentarium steuern sie das Verhalten der Normadressaten. Demgegenüber räumen Finalprogramme ihren Adressaten, meist Gesetzgeber und Verwaltungen, mehr oder weniger weite Handlungsspielräume ein. Rechtliche Erziehungs- und Bildungsziele sind in der Regel Finalprogramme.
- 7) Erziehungs- und Bildungsziele können allerdings auch den Charakter von Konditionalprogrammen haben, indem sie bestimmte konkretisierte Ziele, Inhalte oder Unterrichtsformen wie z.B. Antisemitismus, Missachtung des Meinungspluralismus oder Indoktrination als rechtlich unzulässig verbieten. Dies kann im Rahmen des Verfahrens der Lehrplan- und Schulbuchgenehmigung sowie der Aufsicht über die Schulen und Lehrkräfte erfolgen.
- 8) Als Finalprogramme sind rechtliche Erziehungs- und Bildungsziele *weiches* Recht. Sie sind zwar verbindliche Rechtsnormen, haben aber nur eine anleitende Funktion. Als Leitlinien sollen sie Gesetzgeber, Schulverwaltung und vor allem Lehrkräfte inspirieren, die Ziele in Lehrplänen und Unterricht zu transformieren und den Schülern entsprechende Einsichten, Kenntnisse und Kompetenzen zu vermitteln. Im juristisch engen Sinne sind sie nicht vollzugsfähig. Dementsprechend sind die Kontrollen und das Sanktionsinstrumentarium gegenüber den Normadressaten, den Lehrkräften, schwach ausgebildet. Die Informations- und Beteiligungsrechte der Eltern und Schüler sind gering; dasselbe gilt für die unterrichtsfachliche Aufsicht. Dies ergibt sich nicht nur aus der *Natur der Sache*, sondern ist gewollt: Unterricht erfordert pädagogische Freiräume.
- 9) Rechtliche Erziehungs- und Bildungsziele haben eine politische Funktion. Sie dienen der intergenerativen Weitergabe und Sicherung des Verfassungs- und Grundkonsenses, d.h. zielen auf die kognitive, affektive und verhaltensorientierte Vermittlung der Grundwerte der Verfassung.
- 10) In einer pluralistischen Gesellschaft lebt eine Verfassung nicht nur durch juristische Interpretation. Erst die *pädagogische Verfassungsinterpretation* durch Lehrkräfte und

Schüler ermöglicht den Zugang zu ihren kulturellen Voraussetzungen; durch sie können die Schüler Einsichten in die ethischen und philosophischen Grundlagen und die historischen Entstehungsbedingungen, den Wirkungskontext zwischen Normen und sozialem Wandel und in die offenen Fragen von Grundrechten, Grundwerten und grundlegenden Prinzipien gewinnen.

Literatur

- Avenarius, H./Heckel, H. (2000): *Schulrechtskunde: Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft*. Neuwied: Luchterhand.
- Behrmann, G.C./Schiele, S. (Hrsg.) (1993): *Verfassungspatriotismus als Ziel politischer Bildung?* Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Böhm, T. (2002): *Grundriss des Schulrechts in Deutschland*. In: *Schulrecht in Deutschland: Sammlung der Schulgesetze der Bundesrepublik Deutschland*. (Loseblattsammlung). Neuwied: Luchterhand, A 5.
- Bothe, M. (1995): *Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Rechtsstaat*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)* Bd. 54, Berlin: de Gruyter, S. 7-46.
- Brenner, M. (2002): *Religionsfreiheit und Erziehung in Westeuropa*. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 50, S. 389-404.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2001): *Grund- und Strukturdaten 2000/2001*. Bonn: BMBF.
- Deutschen Juristentages (DJT) (1981): *Schule im Rechtsstaat*, Bd. I: Entwurf für ein Landesschulgesetz. München: C.H. Beck.
- Dittmann, A. (1995): *Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Rechtsstaat*. In: *VVDStRL* 54, S. 47-99.
- Evers, H.-U. (1979): *Die Befugnis des Staates zur Festlegung von Erziehungszielen in der pluralistischen Gesellschaft*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Grimm, D. (1990): *Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats*. In: Grimm, D. (Hrsg.): *Wachsende Staatsaufgaben, sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*. Baden-Baden: Nomos, S. 291-306.
- Häberle, P. (1981a): *Erziehungsziele und Orientierungswerte im Verfassungsstaat*. Freiburg/München: Karl Alber.
- Häberle, P. (1981b): *Verfassungsprinzipien als Erziehungsziele*. In: *Recht als Prozess und Gefüge*. Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag. Bern: Stämpfli, S. 211-239.
- Hangartner, Y. (1995): *Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Rechtsstaat: Länderbericht Schweiz*. In: *VVDStRL* 54, S. 95-104.
- Hennis, W./Kielmansegg, P./Matz, U. (Hrsg.) (1977): *Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung*. 2 Bde. Stuttgart: Klett Cotta.
- Hesse, J.J./Ellwein, T. (1992): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 1. Leverkusen: Westdeutscher Verlag.
- Hilligen, W. (1991): *Didaktische Zugänge in der politischen Bildung*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Huber, P.M. (1994): *Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat*. In: *Bayerische Verwaltungsblätter*, S. 545-554.
- Klein, A. (Hrsg.) (1995): *Grundwerte in der Demokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (2003): *Beschlussammlung*. Neuwied, Loseblattsammlung, Stand: Januar.

- Langenfeld, C. (2001): Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten: Eine Untersuchung am Beispiel des allgemeinbildenden Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Mantl, W. (1995): Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Rechtsstaat: Länderbericht Österreich. In: VVDStRL 54, S. 75-94.
- Niehues, N. (2000): Schul- und Prüfungsrecht, Bd. 1: Schulrecht. München: C.H. Beck.
- Oppermann, T. (1989): Schule und berufliche Ausbildung. In: Isensee, J./Kirchhof, K. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI. Heidelberg: Müller, S. 329-368.
- Reuter, L.R. (1999): Rechtsgrundlagen der politischen Bildung. In: Mickel, W.W. (Hrsg.): Handbuch zur politischen Bildung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 52-63
- Reuter, L.R. (1993): Verfassungspatriotismus und Verfassungsreform. In: Behrmann, G.C./Schiele, S. (Hrsg.): Verfassungspatriotismus als Ziel politischer Bildung? Schwalbach/Ts.: Wochenschau, S. 79-130.
- Reuter, L.R. (1979): Grundrechte, Staatsgrundnormen, Grundwerte: Einige Anmerkungen zu den Aussagen in Grundgesetz und Länderverfassungen zum Verhältnis von individueller Selbstverwirklichung und gesellschaftlicher Verantwortung. In: Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Wertwandel, Wertverlust, Werterziehung: Selbstverwirklichung und Verantwortung in einer demokratischen Gesellschaft. Mainz: Landeszentrale für politische Bildung, S. 42-79.
- Reuter, L.R. (1976): Legitimation durch Verfassung? Lernziele des gesellschaftswissenschaftlichen Unterrichts zwischen Grundgesetz und Politik. In: Jenkner, S./Stein, G. (Hrsg.): Zur Legitimitätsproblematik bildungspolitischer Entscheidungen. Düsseldorf: Henn, S. 52-167.
- Reuter, L.R. (1975): Rechtsunterricht als Teil der Gesellschaftslehre. Saarbrücken: Universitäts- und Schulbuchverlag.
- Roellecke, G. (1984): Erziehungsziele und der Auftrag der Staatsschule. In: Zeidler, W./Maunz, T./Roellecke, G. (Hrsg.): Festschrift für Hans Faller. München: C.H. Beck, S. 187-199.
- Stein, Ekkehart (1967): Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule: Verfassungsrechtliche Überlegungen zur freiheitlichen Ordnung des Schulwesens. Neuwied: Luchterhand.
- Weiler, H. (1985): Politische Erziehung oder sozialwissenschaftlicher Unterricht? 2 Bde. Frankfurt a.M.: Haag und Herchen.

Anschrift des Autors:

Univ.-Prof. Dr. jur. Lutz R. Reuter, Professur für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik und Bildungsrecht, Fachbereich Pädagogik, Universität der Bundeswehr Hamburg, 22039 Hamburg. E-Mail: Lutz.Reuter@UniBw-Hamburg.DE.

Christine Langenfeld/Achim Leschinsky

Religion – Recht – Schule

1. Zum Problem

Religion bleibt auch für diejenigen, die nicht nach Max Webers Worten religiös musikalisch sind, erst recht, wenn es um die Schule geht, ein wichtiges und sogar aktuelles Thema. Nicht nur, wenn man die religionspädagogische Diskussion, sondern auch die Rechtsprechung verfolgt, lässt sich in der Bundesrepublik eine auf den ersten Blick erstaunliche Kontinuität dieser Thematik beobachten.

Ausschlaggebend sind dafür letztlich reale Veränderungen in unserer Gesellschaft, die einem verkürzten Verständnis der Säkularisierungsthese, nicht aber ihr prinzipiell widerstreiten. Offenbar haben in einem Prozess, der nicht etwa nur die Bundesrepublik betrifft (vgl. Inglehart/Basanez/Moreno 2000), traditionelle Formen religiöser Organisation und Äußerungen eines religiösen Bekenntnisses an Bedeutung verloren, aber keineswegs ist damit das Problem der Religion für Gesellschaft und Bildung der Jugend überhaupt erledigt worden. Forscher beobachten ein wenigstens zeitweises Wiederaufleben religiöser Überzeugungen (Lehmann 1997) und gehen insgesamt davon aus, dass der traditionelle Glauben teilweise in anderem Gewand wirksam wird. Auch trifft man die Meinung an, dass die ohne sichtbare traditionelle religiöse Bindung lebenden Jugendlichen neue Formen der religiösen Äußerung praktizieren, wie nicht zuletzt die wachsende Woge von Esoterik bzw. des „New Age“ verdeutlicht. In den Buchhandlungen findet man inzwischen Texte religiöser Herkunft unter diesen Rubriken, die beispielsweise auch Literatur der Anthroposophie enthalten. Man kann – im Licht der neueren Shell-Studien (Deutsche Shell 2000/2002) – diese Ersatzbewegung in Zweifel ziehen: Nur eine Minderheit der Jugendlichen folgt danach esoterischen Sekten oder praktiziert okkulte Kulte. Die Mehrheit der Jugendlichen scheint sich in Deutschland, oberflächlich gesehen, eher von der Religion abzuwenden und folgt einem atheistischen Verständnis, das freilich gänzlich anspruchslos zu sein scheint (Leschinsky/Gruehn 2002).

Aber es bleibt unabhängig davon die Tatsache bestehen, dass unsere Gesellschaft auf einer christlichen Tradition beruht, die auch die heutige Kultur prägt und insofern die Kinder und Jugendlichen erreicht. Wie kaum eine andere Institution unserer Gesellschaft basiert die Schule auf dieser kultur-christlichen Tradition. Sie ist historisch im Kontext der Kirche(n) emporgewachsen und lange Zeit haben auch religiöse Inhalte – jedenfalls im so genannten niederen Schulwesen – Lehrplan und Schulleben bestimmt. Gleichzeitig sind aber Interessen und Aktivitäten des neuzeitlichen Staates von Einfluss gewesen und allen widerstreitenden Deutungen zum Trotz, die traditionell mehr oder weniger den Kirchen die Initiative gegeben haben, nicht zu leugnen. Der Staat hat sich

der Kirche bedient, um auf die Schule durchzugreifen, und die religiöse Ausrichtung der Schule wiederum für seine eigene Stabilisierung genutzt (Leschinsky/Roeder 1983).

Selbst bei dem heutigen „Restbestand“ dieser langen historischen Entwicklung in der bundesdeutschen Schule, wo meist dem Religionsunterricht der Status eines „ordentlichen Lehrfachs“ gegeben ist, sind mit aller Vorsicht politische Interessen im Spiel. Zwar kann und darf grundgesetzlich der Staat nicht die Inhalte dieses Unterrichts bestimmen, sondern muss dies den einzelnen Religionsgemeinschaften überlassen (Avenarius/Heckel 2000). Aber der Religionsunterricht stellt nicht zufällig eine staatliche Veranstaltung dar und untersteht (mit der genannten Einschränkung) auch der staatlichen Aufsicht über die Schule. Der Staat benötigt gewissermaßen einen Treuhänder zu seiner eigenen Stabilisierung und findet diesen in der kirchlichen Religionsgemeinschaft, die den Religionsunterricht prägt (Leschinsky 1998). Die Inhalte, die in diesem Religionsunterricht zur Sprache kommen, umschreiben – unabhängig von ihrer Glaubensbedeutung – den elementaren Wertkonsens dieser Gesellschaft. Das freie Individuum des christlichen Glaubenslebens ist letztendlich auch die geschützte Persönlichkeit der politischen und gesellschaftlichen Sphäre. Die christliche Gedankenwelt ist in die Kultur der modernen Gesellschaft des Westens tief eingedrungen; dennoch ist dieses Kulturchristentum, wie die Geschichte zeigt, nicht ohne Probleme, weil auch in diesem Rahmen eine politische Instrumentalisierung der Religion nicht völlig auszuschließen ist, wie die Vergangenheit bis hin zur evangelischen liberalen Theologie zeigt. Der Individualitätsanspruch des Einzelnen reicht weit über das politisch Zuträgliche und Nützliche hinaus und macht den Anspruch auf ein von politischen Zwecken unverkürztes Dasein geltend.

In diesem Sinne ist die Religion in der Schule während der letzten Jahre verstärkt wieder in die Diskussion geraten. Sicher wird man dabei im Hintergrund auch indirekt soziale Interessen sehen können, die gewissermaßen verdeckt wirksam werden, weil sie nicht offen zur Sprache gebracht werden, sondern gewissermaßen für eine Verschiebung der Thematik, in unserem Falle auf die Religion, sorgen. Aber es kann kein Zweifel daran bestehen, dass, wie gesagt, auch sehr reale Veränderungen der bundesdeutschen Gesellschaft für eine solche (Wieder)-Belebung verantwortlich sind. Am deutlichsten fallen dabei die Kinder mit so genanntem familiären Migrationshintergrund ins Auge, deren Zahl im Laufe der vergangenen Jahrzehnte fortlaufend ein erhebliches Gewicht gewonnen hat. Inzwischen entstammen mehr als ein Fünftel der 15-Jährigen in der Bundesrepublik einer Familie mit Migrationshintergrund (Deutsches PISA-Konsortium 2001, S. 350). Nicht alle Migrantenkinder, z. B. die Kinder von Aussiedlern, die aus Ländern des ehemaligen Ostblocks stammen und formell als Deutsche gezählt werden, sind identifizierbar. Charakteristischerweise fehlen in der bundesdeutschen Bildungsstatistik präzise Angaben zum Umfang der Personengruppe von Kindern mit Migrationshintergrund. Sicher wird ihrem Bildungs- und Individualitätsanspruch in der Bundesrepublik Deutschland nicht wirklich Genüge getan. Die viel diskutierte internationale Vergleichserhebung PISA hat gerade die Gruppe der Migrantenkinder als Problemgruppe mit geringem Schulerfolg und verminderten Chancen auf dem Arbeitsmarkt benannt (ebd., S. 323ff.). Zu der Benachteiligung dieser Gruppe von Kindern und Jugendlichen im bundesdeutschen Schulwesen gehört auch die Tatsache, dass bislang nur denjenigen,

die ein christliches oder jüdisches Bekenntnis haben, die Möglichkeit zum Besuch des schulischen Religionsunterrichts gegeben worden ist. Erst allmählich kommen in den Bundesländern Bemühungen zur Einrichtung eines islamischen Religionsunterrichts zustande (Die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung 2000, Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog 2001), obwohl ein großer Teil dieser „Migrantenschüler“ einen entsprechenden Glauben hat und deswegen zum Teil zusätzlich so genannten Koranschulen besucht, die oft unzureichend kontrolliert und politisch bedenklich sind.

Bei der Einrichtung des islamischen Religionsunterrichts in der Schule¹ wird gleichzeitig ein anderes Problem – neben der zu berücksichtigenden *Multikulturalität* unserer Gesellschaft – sichtbar (Korioth 1997; Heckel 1999), das aber auch den bestehenden schulischen Religionsunterricht bzw. den als Ersatzfach geltenden Ethikunterricht betrifft. Die öffentliche Schule ist auch einer strikten *Neutralität* laut Verfassung verpflichtet. Im christlichen Religionsunterricht wird diese Verpflichtung neben der oben erwähnten Regelung dadurch eingelöst, dass weder Schüler noch Lehrer zur Teilnahme am Religionsunterricht (bzw. zu seiner Erteilung) verpflichtet sind (Avenarius/Heckel 2000); im Falle der Abmeldung der Schüler vom Religionsunterricht, die ab dem 14. Lebensjahr von dem Schüler selbst und im jüngeren Alter durch die Eltern bzw. Eltern und Kinder gemeinsam vorgenommen wird, besteht die Verpflichtung, an dem etwa seit den Siebzigerjahren in den Bundesländern eingerichteten Ethikunterricht teilzunehmen. Es fehlt bislang an Untersuchungen, wie weit dabei die Neutralität gewahrt wird, aber der Ethikunterricht gilt als rechtlich unbedenklich². Dennoch bleibt eine offene Frage: Wie kann eine solche Sicherung der Neutralität bewerkstelligt werden, wenn der Staat seinerseits im Bereich des Religionsunterrichts aktiv werden muss und die Bestimmung der Inhalte dieses Unterrichts nicht einer bestehenden Religionsgemeinschaft überlässt? Eine derartige Situation besteht jedenfalls für den Islam, der im Unterschied zu den Kirchen (christlicher Prägung) verschiedene Glaubensrichtungen besitzt, die nicht zu einer fest organisierten Glaubensgemeinschaft verbunden sind³. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, das Problem des islamischen Religionsunterrichts und seiner Integration in die staatskirchenrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes ausführlich zu diskutieren. Sicher ist, dass nicht nur ein besonderes Engagement staatlicher Schulverwaltungen gefordert, sondern darüber hinaus wohl auch langfristig eine – wie immer zu bewerkstellende – Anpassung unserer Rechtsverhältnisse unumgänglich ist, weil den Muslimen andernfalls dauerhaft verwehrt wird, ihren Bedürfnissen nach einem konfessionellen Religionsunterricht in der öffentlichen Schule Geltung zu verschaffen (Langenfeld 2001b).

An diese Frage lässt sich das grundsätzliche Problem anschließen, wie weit die dem Staat abverlangte Neutralität in Weltanschauungsfragen und Glaubensangelegenheiten

1 Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, Amtliche Sammlung, BVerwGE 110, S. 326.

2 BVerwGE 107, S. 75.

3 So müsste auch islamischer Religionsunterricht an staatlichen Schulen gemäß Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG eingerichtet werden, sofern die dort geforderten institutionellen Voraussetzungen für die Konstituierung einer Religionsgemeinschaft gegeben sind.

eigentlich reichen kann: nach einem strikten und engen Verständnis ist mit dem Prinzip der Neutralität die völlige Enthaltensamkeit des Staates (und damit der öffentlichen Schule) in allen die persönliche Glaubensüberzeugung betreffenden Fragen verlangt. Demgegenüber steht ein offenes Neutralitätsverständnis, das dem Religiösen Eingang auch in die öffentliche Schule verschafft, ihm aber im Interesse des friedlichen Zusammenlebens auch gewisse Grenzen zieht. Auch insoweit ist der Staat allerdings auf die Wahrnehmung von Intendanturfunktionen beschränkt; die Definitionsmacht über religiöse Inhalte hat er nicht.

Strittige Fragen betreffen aber nicht nur das Verständnis von staatlicher Neutralität; auch die Entwicklung zu einer Gesellschaft (und Schule), die mehreren/verschiedenen Kulturen Raum gibt und sich an den individuellen Interessen ihrer Bürger ausrichtet, führt in schwieriges Gelände. Offenbar kann es nicht allein befriedigen, den verschiedenen Minderheiten und Teilgruppen dieser Gesellschaft Gelegenheit zu geben bzw. entsprechende schulische Angebote vorzusehen, anerkannt ihre eigene Welt zu konstruieren und den eigenen Überzeugungen zu folgen. In dieser Hinsicht besteht ohne Zweifel in der Bundesrepublik ein großer Nachholbedarf. Aber muss die Aufgabe dabei nicht weiter definiert werden als den Nachholbedarf zu stillen, also auch die Sorge für die Gemeinsamkeiten dieser Ordnung umfassen, von der ja auch die Migrantenkinder ein Teil werden sollen? Kann es befriedigen, dass „jeder nach seiner Fassung“ selig wird, aber die gemeinsame Basis dieser Gesellschaft, an der in einer Demokratie jeder Einzelne aktiv und engagiert teilnehmen soll, nicht wirklich gepflegt wird?

Wiederum ist die Problemstellung allgemeinerer Art: Sie betrifft nämlich die angemessene Gewichtung der individuellen Ansprüche. Die bundesdeutsche Gesellschaft hat sich zunehmend nach dem *Individualitätsprinzip* ausgerichtet, das gerade auch in der christlichen Religion verankert ist. Auch die höchste Rechtsprechung der Bundesrepublik hat dieser Orientierung wachsende Geltung verschafft (insofern kann das Thema Religion und Schule im Unterschied zu den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg nicht mehr von den Religionsgemeinschaften aufgerollt werden). Dennoch gibt es dabei Probleme, die auch die Sorge um das Gemeinwohl betreffen und auf der Frage nach den Grundlagen dieser individuell orientierten Gesellschaft basieren. Ganz offenbar stimmt es nicht, dass an „alle“ gedacht wird, wenn jeder an sich denkt. Insofern wird an den Migrantenkindern ein generelles Problem dieser Gesellschaft sichtbar.

Damit sind einige Fragen gekennzeichnet, die in den letzten Jahren auf dem Feld der Religion in der Schule traktiert worden sind: Sie betreffen mit anderen Worten ein angemessenes Verständnis von Neutralität, Multikulturalität und Individualität. Alle drei Begriffe sind in den rechtlichen Auseinandersetzungen dabei thematisiert worden. Dieser Beitrag wird die laufende Debatte nachzuzeichnen versuchen, nachdem zunächst einmal der dafür maßgebliche Kernbegriff der Religionsfreiheit, wie er aus einer Interpretation des Grundgesetzes gewonnen werden kann, und damit der sachliche Zusammenhang der genannten Fragen mit den speziell die Religion in der Schule betreffenden Debatten aufgezeigt worden ist.

2. Grundrechtliche Vorgaben

Die in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG umfassend gewährleistete Religions- und Weltanschauungsfreiheit, die sich ihrem Wortlaut nach aus mehreren Grundrechten zusammensetzt (der Glaubensfreiheit, der Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses und der Freiheit der Religionsausübung) wird vom Bundesverfassungsgericht⁴ wie auch der überwiegenden Lehre (v. Campenhausen 2001, § 136, Rdnr. 136; Morlok 1996, Art. 4 Rdnr. 31; Herzog 2002, Art. 4 Rdnr. 64, 99) seit langem als einheitliches Grundrecht verstanden: Das Grundrecht umfasst nicht nur die Freiheit, einen bestimmten Glauben oder eine bestimmte Weltanschauung zu haben oder nicht zu haben, sondern auch die Möglichkeit zur Manifestation dieser inneren Überzeugung nach außen. Diese beinhaltet das Recht, sein gesamtes Leben an der eigenen religiösen Überzeugung, und zwar nicht nur an imperativen Glaubenssätzen auszurichten. Neben der religiösen Kindererziehung gehören demnach zur Glaubensfreiheit die karikative Tätigkeit der Krankenpflege, des Sammelns und Spendens aus religiösen Gründen, das Tragen bestimmter Kleider, einer Haar- oder Barttracht, die Einhaltung bestimmter Speisegebote etc.⁵ Auf dem Gebiete gesetzlicher Handlungspflichten führt die so verstandene Religions- und Weltanschauungsfreiheit zu der Frage, ob entsprechendes Unterlassen von Art. 4 GG geschützt ist. Hier ist zu klären, welche Unterlassungen von der Rechtsordnung hingenommen werden können und welche nicht. Für den vorliegend interessierenden Bereich der Schule ist zu prüfen, in welchem Umfang Glaubensgründe eine Befreiung von der Schulpflicht erfordern oder jedenfalls rechtfertigen können.

Die in Art. 4 GG enthaltenen Freiheitsgewährleistungen sind – ganz im Sinne der überragenden Bedeutung dieses Grundrechts – von der Rechtsprechung und ihr folgend weiten Teilen der Lehre extensiv ausgelegt worden. Die vorherrschende Auslegung des Grundrechts ist von subjektiven Kriterien geprägt, die für die Zuerkennung des Grundrechtsschutzes auf das Selbstverständnis des einzelnen Grundrechtsträgers abstellt.⁶ Es liegt auf dieser Linie, dass es dem Staat grundsätzlich verwehrt ist, die theologische Richtigkeit oder Verbindlichkeit vorgebrachter Glaubensüberzeugungen zu überprüfen. Für die grundrechtliche Gewährleistung spielt es deswegen keine Rolle, ob das von Einzelnen praktizierte Verständnis der jeweiligen Glaubensregeln von theologischen Autoritäten als zutreffend bestätigt wird bzw. in welchem Maße die betreffende religiöse Überzeugung in der jeweiligen Religionsgemeinschaft gefordert wird. So ist es etwa für die Frage, ob das Tragen von Kopftüchern durch muslimische Lehrkräfte vom Schutzbereich von Art. 4 GG erfasst ist, unerheblich, ob viele „liberal“ denkende Muslime das Tragen von Kopftüchern keineswegs als religiös zwingend geboten ansehen, sondern vielmehr als fundamentalistisch kritisieren (Hellermann 1994; Kästner 1999).

4 Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 24, S. 236 (245f.).

5 Nicht mehr von der Glaubensfreiheit umfasst ist die gewerbliche Tätigkeit, auch wenn sie von Religionsgesellschaften ausgeübt wird. Hier ist Art. 12 GG, nicht Art. 4 GG einschlägig; BVerwGE 61, S. 152 (160 f.); vgl. dazu auch Starck 1999, Art. 4, Rdnr. 36.

6 Std. Rspr. – BVerfGE 32, S. 98 (106 f.); 33; S. 23 (28 ff.); vgl. aus der Literatur nur Morlok 1996 Art. 4, Rdnr. 32 f.

Insoweit erweist sich die Religions- und Weltanschauungsfreiheit als Schutz individueller Glaubensentscheidungen. Geschützt ist daher auch der Non-Konformist und der Dissentierer.

Die in Art. 4 GG Abs. 1 und 2 gewährleisteten Rechte sind klassische Abwehrrechte des Einzelnen bzw. von Gruppen gegen die öffentliche Gewalt. Der Einzelne darf sich unbehelligt von staatlichen Eingriffen zu seinen religiösen/weltanschaulichen Überzeugungen bekennen und seine Lebensführung danach ausrichten (positive Religionsfreiheit). Im Gegensatz dazu beinhaltet die negative Religionsfreiheit das Recht, keiner Religion anzuhängen. Dieses Recht auf „Abstandnahme“ bezieht sich auch auf die Symbole eines Glaubens oder einer Religion. Aus Art. 4 GG folgt zwar kein Rechtsanspruch gegenüber Dritten auf Nichtgebrauch ihrer religiösen Symbole, aus ihm folgt aber – und dies hat das Bundesverfassungsgericht im Kruzifix-Beschluss in den Vordergrund gestellt⁷ – ein Recht gegenüber dem Staat, nicht fremden religiösen Handlungen und Symbolen durch staatliche Maßnahmen im Rahmen enger staatlicher Pflichtenverhältnisse „ohne Ausweichmöglichkeit“ ausgesetzt zu sein (negative Religionsfreiheit) (Heckel 1996).

Art 4 GG beschränkt sich aber nicht auf diese abwehrrechtliche Komponente, sondern er verpflichtet die Träger öffentlicher Gewalt, das Mögliche zu tun, um den Grundrechtsträgern einen möglichst ungestörten und effizienten Gebrauch ihrer Grundrechte zu gewährleisten (Kästner 1999; Robbers 2003; in Hinblick auf Art. 9 EMRK vgl. Frowein 1996). Er erlegt dem Staat auch im positiven Sinn die Pflicht auf, Einzelnen wie auch religiösen Gemeinschaften „eine Betätigungsraum zu sichern, in dem sich die Persönlichkeit auf weltanschaulich-religiösem Gebiet entfalten kann“⁸. Einen besonders sensiblen Konfliktbereich stellt in dieser Hinsicht der Raum der öffentlichen Schule dar. Die traditionell weite Öffnung dieses Bereiches für die Sphäre individueller Religiosität ist potenziell konfliktthaft. Dem Staat obliegt es hier, unter Berücksichtigung der verschiedenen Auffassungen einen für alle zumutbaren Kompromiss zu suchen⁹.

3. Religiös-weltanschauliche Neutralität in der multikonfessionellen Gesellschaft

Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit ist nicht nur subjektives Recht. Als objektiv-rechtlicher Satz beinhaltet Art. 4 Abs. 1 und 2 GG in Zusammenschau mit Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 und 136 Abs. 1 und 4 WRV sowie Art. 137 Abs. 1 WRV die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates als eine wesentliche Voraussetzung des inneren Friedens und der effektiven Verwirklichung der subjektiven Rechte des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG (BVerfGE 50, 290, 337). Die grundgesetzliche Konzeption von religiös-weltanschaulicher Neutralität hat zwei Aspekte, die streng voneinander unterschieden

7 BVerfGE 93, S. 1 (18).

8 BVerfGE 93, S. 1 (16).

9 BVerfGE 41, S. 29.

werden müssen (zum Folgenden Heckel 1996). Zunächst bedeutet Neutralität Enthaltung von Parteilichkeit und Parteinahme des Staates hinsichtlich der plural existierenden und konkurrierenden Überzeugungen innerhalb der freien, offenen Gesellschaft. Dies verpflichtet den Staat zum einen zur gleichmäßigen Distanzierung des Staates von Religionen und Ideologien dort, wo der Staat „als Heimstatt aller Bürger“ (BVerfGE 19, 206, 216) den demokratischen Willensbildungsprozess organisiert und die ihm zugewiesenen hoheitlichen Funktionen für alle Bürger gleich ohne Ansehung der Religion oder Weltanschauung erfüllt.

Zum anderen aber heißt Neutralität Offenheit des Verfassungsstaates für das Religiöse, d.h. Respektierung der Eigengesetzlichkeit und Autonomie religiösen Lebens, die in der gleichmäßigen Berücksichtigung des unterschiedlichen religiösen Selbstverständnisses der Religionsgesellschaften zum Ausdruck kommt.

Für die Zulässigkeit religiöser Bezüge in der christlichen Gemeinschaftsschule bedeutet dies zweierlei: Einerseits dient die Zulässigkeit christlicher Bezüge in der Schule gerade auch der Verwirklichung der Religionsfreiheit von Eltern und Schülern. Hierin liegt die Offenheit des Staates für die religiösen Überzeugungen seiner Bürger. In der Literatur ist diese Form der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates als „offene und übergreifende Neutralität“ bezeichnet worden (Böckenförde 1970; ders. 2000, S. 318; ders. 2001.; Heckel 1999; in diese Richtung auch Kälin 2000). Sie drückt sich u.a. darin aus, dass der Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach vorgesehen (Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG) und auch darüber hinaus Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung eingeräumt ist (BVerfGE 52, 223, 246 f.). Der neutrale Staat beschränkt sich hier allerdings auf den äußeren Rahmen und macht sich damit die Religion seiner Bürger nicht zu Eigen. Es ist klar, dass der Staat diese Funktion grundsätzlich nicht nur zugunsten christlicher Glaubensüberzeugungen, sondern auch zugunsten anderer Religionen und Weltanschauungen wahrnimmt. Staatliche Neutralität besteht insoweit gerade nicht in der Nivellierung religiöser und weltanschaulicher Unterschiede (wie sie etwa im Beamten- und Wahlrecht gefordert ist), sondern in der gleichmäßigen Anerkennung und Respektierung der verschiedenen Bekenntnisse und zwar auch derjenigen von Minderheiten. Staatliche Neutralität und die Anerkennung von Multikonfessionalität in der Schule vermählen sich an dieser Stelle. Demgegenüber wird angesichts der zunehmenden religiösen Diversifizierung von Teilen der Literatur (Huster 1998; Janz/Rademacher 1999) für ein Verständnis des Neutralitätsgebotes im Sinne einer vollständigen Eliminierung des Religiösen aus dem öffentlichen Raum, d.h. auch der Schule, plädiert. Anders könne der Religionsfrieden in der multikonfessionellen Gesellschaft nicht gewahrt werden. Die Folge einer solchen Konzeption wäre der Vorrang der negativen gegenüber der positiven Religionsfreiheit. Hingegen verschafft ein offeneres Neutralitätsverständnis, so wie es im Vorangegangenen skizziert worden ist, dem Religiösen Eingang auch in die öffentliche Schule, verlangt aber zugleich, dass ihm in Interesse des gemeinschaftlichen Zusammenlebens gewisse Grenzen gesetzt werden. Hierbei kommt es auch wegen des Diskriminierungsverbotes in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG allerdings entscheidend darauf an, dass die unterschiedlichen religiösen Überzeugungen in gleicher Weise anerkannt und respektiert werden. Dies geschieht in der Überzeugung, dass ge-

rade die Vielfalt der in die Schule hineingetragenen religiösen Überzeugungen eine Chance für eine integrative Erziehung bietet, die der Auseinandersetzung mit Andersdenkenden dient.

Soweit der Staat in der Schule den ihm in Art. 7 Abs. 1 GG zugewiesenen Erziehungsauftrag wahrnimmt, ist er der weltanschaulich-religiösen Neutralität verpflichtet. Die Religion der Mehrheit kann deshalb nicht als solche zum Gegenstand des Unterrichts in den profanen Pflichtfächern gemacht werden. Der Inhalt der religiösen Bezüge ist daher vom Bundesverfassungsgericht auf die Kulturbedeutung und die allgemeine ethische Sozialrelevanz des Christentums reduziert worden¹⁰. Die Vermittlung christlicher Gehalte erfolgt insoweit, als sie „prägender Teil des moralischen Bewusstseins und Selbstverständnisses eines konkreten Gemeinwesens geworden sind und damit ‚zivilreligiösen‘ Charakter haben.“ (Brugger 1998, S. 149). Ein Gemeinwesen, dessen Rechtsordnung seine moralische Legitimität für weite Teile der Bevölkerung wesentlich auch aus christlichen Traditionen schöpft, kann ein legitimes Interesse daran haben, gerade auch um des Erhalts der politischen Integration willen, diese Verbindung nicht abreißen zu lassen, sondern zu unterstützen (Brugger 1998). Auch obliegt dem Verfassungsstaat – und das Bildungs- und Erziehungssystem spielt hierbei eine entscheidende Rolle – der Schutz von Rechtswerten wie Freiheit, Gleichheit und Würde des Menschen, Toleranz und Solidarität, von Werten also, die ihre Grundlage im christlich und humanistisch geprägten Menschenbild haben, und deren elementare Bedeutung für den demokratischen Verfassungsstaat außer Streit steht. Es ist deutlich, dass diese Werte nicht von allen Menschen geteilt werden; dies mag insbesondere für einzelne Zuwanderer gelten, die aus einem anderen als dem westlichen Kulturkreis stammen. Die Schule des freiheitlichen Verfassungsstaates hat allerdings das Recht und die Pflicht, die Akzeptanz solcher Werte bei Kindern und Jugendlichen zu fördern.

Allerdings: Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur christlichen Gemeinschaftsschule ergingen in einem Kontext, in dem die christliche Bindung der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung außer Frage stand. Gegenstand der Verfahren war die Verletzung der negativen Religionsfreiheit von nicht christlich orientierten Minderheiten¹¹ bzw. die positive Religionsfreiheit von Schülern und Eltern, die eine am christlichen Bekenntnis orientierte Erziehung wünschten.¹² Nun ist es bei der Gestaltung der öffentlichen Pflichtschule im Rahmen einer pluralistischen Gesellschaft schlechthin unmöglich, allen Elternwünschen voll Rechnung zu tragen. Der Einzelne kann sich daher nicht uneingeschränkt auf das Freiheitsrecht aus Art. 4 GG berufen; er wird insoweit durch die kollidierenden Grundrechte anders denkender Personen begrenzt. Die in der öffentlichen Schule unvermeidlichen Spannungen zwischen negativer und positiver Religionsfreiheit muss der Landesgesetzgeber unter Berücksichtigung des Toleranzgebotes und des Neutralitätsgebotes in einer Weise ausgleichen, dass er die ver-

10 BVerfGE 41, S. 29 (51f.).

11 Christliche Gemeinschaftsschule badischer Überlieferung (BVerfGE 41, S. 29) und nach der bayerischen Form (BVerfGE 41, S. 65).

12 Gemeinschaftsschule christlicher Prägung in Nordrhein-Westfalen (BVerfGE 41, S. 88).

schiedenen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte soweit wie möglich in Einklang bringt. Dies schließt ein, dass die einzelnen Länder zu verschiedenen Regelungen kommen, weil bei dem zu findenden Mittelweg auch Schultraditionen, die konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung und ihre mehr oder weniger starke religiöse Verwurzelung berücksichtigt werden können¹³.

Vor dem Hintergrund der christlichen Prägung der Mehrheit der Bevölkerung hatten sich eine ganze Reihe von Ländern bei im Einzelnen bestehenden Unterschieden für die Einführung der christlichen Gemeinschaftsschule als Schultyp entschieden¹⁴ und mit ihr Schulandachten, Schulgebete¹⁵ und das Schulkreuz als Zeichen „christlicher Bezüge“ eingeführt. Sie stellten damit die schulische Erziehung in den Rahmen einer konkreten religiösen Tradition, die für weite Teile der Bevölkerung als Grundlage der Moralverfassung des Gemeinwesens damals maßgeblich war. Der Staat, der die Eltern verpflichtet, ihre Kinder auf die staatliche Schule zu schicken, durfte auf diesem Wege die Übereinstimmung von Schule und Elternhaus in grundlegenden Wertanschauungen soweit als möglich aufrechterhalten. Dies muss aber auch umgekehrt heißen, dass eine Veränderung der religionssoziologischen Verhältnisse den Landesgesetzgeber zu einer veränderten Abwägung bei dem ihm aufgegebenen Ausgleich der betroffenen verfassungsrechtlichen Positionen führen kann und im Übrigen – etwa in den neuen Bundesländern – auch geführt hat. Es würde in der Tat „kulturhistorisch und soziologisch befremdlich anmuten“, wenn in den neuen Bundesländern, in denen nur eine Minderheit christlich gebunden ist, die christliche Gemeinschaftsschule als Regelschule eingeführt und jedes Klassenzimmer mit dem Symbol dieser Schulform, nämlich dem Kreuz ausgestattet würde (Würtenberger 1998; Kästner 1996). Auch dann gilt freilich: Auf die Darstellung des Christentums als prägender Kultur- und Bildungsfaktor für das heutige Gemeinwesen kann die öffentliche Schule auch unter diesen Umständen nicht verzichten, es sei denn, sie wollte die Schüler des Verständnisses für die kulturellen Grundlagen der Gesellschaft und ihrer Geschichte berauben. Dies muss auch in Bezug auf das nicht christlich orientierte zugewanderte Kind gelten, dem ohne eine gründliche Kenntnis der und ein vertieftes Verständnis für die kulturellen Grundlagen des Gemeinwesens eine chancengleiche Integration in die Aufnahmegesellschaft nicht gelingen wird (Langenfeld 2001b).

13 BVerfGE 41, S. 29 (51); in diesem Sinne auch dezidiert das Sondervotum zum Kruzifix-Beschluss, BVerfGE 93, S. 1 (28) sowie der Bayerische Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 1.8.1997 zur Vereinbarkeit des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen zum Anbringen eines Kreuzes in Klassenräumen staatlicher Volksschulen mit der Landesverfassung, Europäische Grundrechte Zeitschrift 24, S. 447 (452 f.).

14 Vgl. etwa Art. 135 Satz 2 Verf. Bayern; Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Verf. Baden-Württemberg; Art. 12 Abs. 6 Verf. NRW; Art. 27 Abs. 3 Satz 2 Verf. Saarland.

15 BVerfGE 52, S. 223; Voraussetzung für die Zulässigkeit des Schulgebets ist danach, dass es nicht Bestandteil des Unterrichts ist und für jeden Schüler die Möglichkeit besteht, dem Gebet fernzubleiben.

4. Multikulturalität im demokratischen Rechtsstaat

Der Religionsunterricht, der gemäß Art. 7 Abs. 3 GG ordentliches Lehrfach an den öffentlichen Schulen (mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen) ist,¹⁶ steht angesichts der geschilderten religionssoziologischen Veränderungen vor neuen Herausforderungen (Poscher 2003; Richter 1996; Scheilke 2001). Die Gesellschaft ist auf der einen Seite weniger christlich, auf der anderen Seite aber auch religiös heterogener geworden. Besonders drängend stellt sich in der letzten Zeit die Frage nach der Einrichtung eines islamischen Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach. Dies alles gibt Anlass zu einer Vergegenwärtigung der Funktion des Religionsunterrichts im Verfassungsgefüge.

Der Religionsunterricht ist zentraler Ort für die religiöse Bildung des Kindes. Hierzu ist der religiös-weltanschauliche Staat nicht befugt. Der Grundsatz der Neutralität fordert vom Staat andererseits nicht Indifferenz gegenüber allem Religiösen noch wird ihm die radikale Trennung von Kirche und Staat im Sinne eines strengen Laizismus auferlegt. Vielmehr stellte sich die Ausklammerung von Religion und Weltanschauung aus der Schule als Bedrohung der grundrechtlich garantierten Freiheit dar (Robbers 2003). Die Neutralität des Staates findet hier ihren Ausdruck darin, dass Letzterer nicht selbst das Gebiet des Religiösen betritt, weder definierend noch säkularisierend. Gerade weil der Staat die Erziehung in seine Obhut genommen hat, hat er den Sektor der religiösen Erziehung nicht aus seinem Erziehungsprogramm getilgt, sondern darin einbezogen. In diesem Sinne räumt der Staat der Religionsfreiheit Entfaltungsmöglichkeiten auch im öffentlichen Erziehungswesen ein. Dies gilt auch für religiöse Minderheiten. Art. 7 Abs. 3 GG, der zugleich grundrechtliche Gewährleistung für Eltern, Schüler und Religionsgemeinschaften ist, ist Ausdruck des Respekts der staatlichen Schule vor den religiösen Bindungen von Eltern und Schülern. Die Umsetzung dieses Gedankens kann nicht davon abhängen, ob entsprechende Erziehungsvorstellungen nur noch von einer Minderheit geteilt werden. Denn: Grundrechte schützen gerade und insbesondere Minderheitenpositionen (Langenfeld 2001b; Wolfrum 1997). Gerade im Umgang mit zugewanderten nicht-christlichen Minderheiten, namentlich mit den Muslimen, erweist sich die Garantie des Religionsunterrichts als Bestandteil der grundgesetzlich gewährleisteten kulturellen Entfaltungsfreiheit, zu der auch die religiöse Freiheit gehört. In der Einbeziehung ihrer religiösen Bedürfnisse in das Schulprogramm liegt gleichsam die Anerkennung ihrer spezifischen Identität, die sich von derjenigen der Mehrheit unterscheidet. Es ist deutlich, dass Religionsunterricht gerade für Minderheiten besonders vonnöten ist. Für die Muslime gilt dies in besonderer Weise. In einer säkularen Umwelt sind sie in ihrer religiösen Existenz in erheblicher Weise gefährdet. Der Religionsunterricht ist geeignet, die hieraus erwachsenden und den Einzelnen möglicherweise schwer belastenden Spannungen auszugleichen und gleichzeitig den Rückzug auf fundamentalisti-

16 Gemäß Art. 141 GG findet Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG keine Anwendung, wenn in einem Land am 1. Januar 1949 eine andere landesrechtliche Regelung bestand. Zur Auseinandersetzung über die Anwendbarkeit von Art. 141 GG auf die neuen Bundesländer vgl. Muckel/Tillmann 1996; Heckel, 2002.

sche Positionen zu vermeiden. Den vielfach fundamentalistisch ausgerichteten Koranschulen könnte auf diesem Wege entgegengetreten werden.

Religionsunterricht kann den Muslimen dazu verhelfen, ihre religiösen Traditionen kennen zu lernen und sich als Muslim in einer fremden Umgebung zu behaupten und ihn befähigen, den Andersgläubigen zu verstehen, mit ihm in gegenseitiger Achtung zusammenzuleben und Vertrauen zum Staat zu fassen, der nicht nur die religiösen Bedürfnisse der Mehrheit, sondern auch diejenigen der Minderheit achtet und in sein Handeln einbezieht (Heckel 1999; Cavdar 1994). Der Religionsunterricht, der kraft der Gewährleistung in Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG Bestandteil der staatlichen Bildungs- und Erziehungsaufgabe ist, fügt sich damit in den der öffentlichen Schule aufgegebenen Integrationsauftrag ein. Die Einrichtung von Religionsunterricht ist damit nicht nur institutionelle Hilfe zur Grundrechtsverwirklichung; in Hinblick auf den andersgläubigen Zuwanderer liegt er im elementaren staatlichen Interesse (Langenfeld 2001a; Häußler 2000). Die Integration der muslimischen Bevölkerung wird nur gelingen, wenn sie auch die religiöse Seite ihres Lebens einbezieht (Heckel 1999; Cavdar 1994). An dieser Stelle zeigt sich, dass die Wahrnehmung von Minderheitenrechten nicht konträr zur Verwirklichung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrages steht, sondern dass sich Respektierung der kulturellen Minderheitsidentität und dauerhafte Integration in die Mehrheitsgesellschaft in einer vielfachen Wechselbeziehung zueinander befinden. Integration im Sinne der grundgesetzlichen Konzeption verlangt vom Zuwanderer nicht das vollständige Aufgehen in der hiesigen Kultur, sondern sie lässt Raum für die Wahrung der kulturellen Eigenart. Und um es zugespitzt zu formulieren: In der Garantie des Religionsunterrichts in der öffentlichen Schule auch für religiöse Minderheiten verwirklicht sich ein echtes Stück Multikulturalität. Sie verlangt von der Mehrheitsgesellschaft ein erheblich größeres Maß an Toleranz und Offenheit als neutralitätsliberale Ansätze, die unter Berufung auf den Neutralitätsgrundsatz für eine strikte Trennung von Staat und Religion plädieren (Heckel 1999; Langenfeld 2001 a/b).

Die in den letzten Jahren vermehrt aufgetretenen Klagen gegen die Pflicht zum Besuch der staatlichen Grundschule zeigen einen sensiblen Zusammenhang zwischen Bekenntnisfreiheit, konfessionellem Elternrecht und Reichweite des staatlichen Erziehungsanspruches. Er ist Ausdruck der Mehrdimensionalität der Kollisionslage, der sich der Staat, der zur Durchsetzung öffentlicher Interessen, d.h. im Interesse des Gemeinwohls Bildungs- und Erziehungsaufgaben wahrnimmt, gegenübersteht. Bei der Auflösung dieser Kollisionslage hat sich der Staat an der Ratio zu orientieren, die der staatlichen Erziehungsverantwortung zugrunde liegt und auch in Hinblick auf das zugewanderte Kind zur Geltung zu bringen ist. Zentraler Aspekt ist hierbei die dienende Funktion des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrages, die auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit zielt, wie sie in Art. 2 Abs. 1 GG geschützt ist. Essenzieller Bestandteil schulischer Bemühungen muss daher die gezielte Förderung der individuellen Gaben und Fähigkeiten des Kindes bzw. Jugendlichen im Bildungs- und Erziehungsprozess sein. In unmittelbarer Verbindung hierzu steht ein weiterer zentraler Aspekt staatlicher Erziehungsverantwortung, der auf die Herstellung von Chancengleichheit im Bildungswesen gerichtet ist. Dementsprechend dient der Erziehungsauftrag der Schule we-

sentlich dem Ausgleich vorhandener Unterschiede und stellt damit sicher, dass jeder mann – ohne Rücksicht auf seine soziale Herkunft – gleichen Zugang zur Bildung und damit die gleichen Entfaltungsmöglichkeiten erhält. Das Gleichheitsgrundrecht aus Art. 3 GG und der in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte Sozialstaatsgrundsatz finden im Bildungswesen so ihre besondere Ausprägung.

Allerdings liegt es aus offenkundigen Gründen nicht nur im Interesse des Individuums selbst, sondern auch im existenziellen Interesse des Staates, dass seine Bürger „in einem praktischen Sinne hinreichende Kenntnisse und Fertigkeiten erwerben.“ (Oppermann 1976, S. 99). Ohne eine entsprechende Leistungsfähigkeit der Bevölkerung ist die Funktionsfähigkeit eines hoch entwickelten und differenzierten Gemeinwesens wie das der Bundesrepublik Deutschland zur Disposition gestellt. Die öffentliche Schule ist damit Teil der vom Staat für das Funktionieren des Gemeinwesens zur Verfügung gestellten Infrastruktur. Als sachlicher Grund für den eigenständigen staatlichen Erziehungsauftrag ist schließlich die demokratisch und sozialstaatlich motivierte Integrationsaufgabe des Staates in der pluralistischen Gesellschaft anzuführen. Die Schule ist aufgerufen, das für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Gemeinwesens notwendige Maß an gemeinsamen Grundauffassungen der Menschen hier lebenden Menschen über die Art und Ordnung ihres Zusammenlebens zu sichern.

Hieraus folgt konkret, dass eine generelle Befreiung von der Schulpflicht unter Berufung auf die Religions- und Gewissensfreiheit oder das Elternrecht nicht verlangt werden kann (Avenarius/Heckel 2000 m.Nw. zur Rspr.). Anders steht dies in Bezug auf einzelne Unterrichtsfächer, etwa für den Sportunterricht¹⁷. Aber auch insoweit kommt eine Befreiung nur in eng begrenzten Ausnahmefällen in Betracht. Der Staat hat an dieser Stelle in eine Abwägung mit denjenigen öffentlichen Interessen einzutreten, die dem staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag zugrunde liegen. Danach ist zu prüfen, inwieweit die Funktionsfähigkeit der Schule insgesamt durch die begehrte Unterrichtsbefreiung als umfassende Bildungseinrichtung in Frage gestellt wird. Weiter kommt es darauf an, ob das Kindeswohl, dessen Wahrung dem Staat im Besonderen in der staatlichen Schule anvertraut ist, unter der Befolgung von Glaubensvorschriften in maßgeblicher Weise belastet wird. Dies träfe etwa dann zu, wenn der Schüler in seiner Ausbildung in einem Maße eingeschränkt würde, dass die Bildungs- und Erziehungsziele nicht mehr gewährleistet, d. h. Sinn und Zweck des staatlichen Erziehungsauftrages gefährdet wären. Beim Sportunterricht wird man von daher großzügig verfahren können; eine Befreiung von Fächern, in denen es um die Vermittlung von Wissen geht, kommt demgegenüber nicht in Betracht (Langenfeld 2001 b).

5. Zur Zukunft des Religionsunterrichts

Die bislang diskutierten Entwicklungen kommen in dieser oder jener Form auch beim schulischen Religionsunterricht zum Tragen. Über seine Gestaltung und Bedeutung

17 BVerwGE 94, S. 82.

wird in unserer säkularen Gesellschaft bezeichnenderweise nur von Fachleuten diskutiert, obwohl der Religionsunterricht aufgrund des – seinerzeit in diesem Punkt heftig umkämpften – Grundgesetzes (Poscher 2002) einen festen Platz in der deutschen Schule besitzt. Gegenüber der Ausgangslage ist ohne Zweifel ein Wandel unverkennbar, aber diesem wird nur schrittweise Anerkennung verschafft. Die Rechtsprechung kann und darf allerdings auch nicht mehr leisten – erst recht, wenn sie sich nicht Vorwürfen aussetzen will, die frühzeitig als caveat erhoben worden sind (Laaser 1980).

Die Veränderung wird deutlich an zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die im Grunde die gleiche Sache betreffen, aber einige Jahre auseinander liegen. Im ersten Urteil aus dem Jahre 1987 hatte sich das Gericht mit der Konfessionalität des Religionsunterrichts auseinandergesetzt; Anlass war die ablehnende Haltung der katholischen Kirche gegenüber der Zulassung bekennnisfremder Schüler zum katholischen Religionsunterricht. Dieser Unterricht ist – so das Bundesverfassungsgericht damals – in der Tat „keine überkonfessionelle, vergleichende Betrachtung religiöser Lehren, nicht bloß Morallehre, Sittenunterricht, historisierende und relativierende Religionskunde, Religions- oder Bibelgeschichte. Sein Gegenstand ist vielmehr der Bekenntnisinhalt, nämlich die Glaubenssätze der jeweiligen Religionsgemeinschaft.“ Gleichzeitig anerkannt hat das Gericht jedoch, dass Religionsunterricht heute nicht ausschließlich der Verkündigung und Glaubensunterweisung dienen könne. Vielmehr müsse er sich – und dies folgt aus seiner Stellung als ordentliches Lehrfach – als Teil des schulischen Bildungsauftrages verstehen. Dieser geht dahin, das Kind zur Daseinsbewältigung und zum Umgang mit Lebensfragen zu befähigen. Religionsunterricht ist Bestandteil schulischer Erziehung und kann als solcher die Lebenswirklichkeit nicht ausklammern. Wenn man die religionsdidaktische Entwicklung nach 1945 Revue passieren lässt (Kluchert/Leschinsky 1998), hat das Verhältnis des konfessionellen Religionsunterrichts zu den Anforderungen schulischer Bildung dem Religionsunterricht immer besondere Mühe bereitet. Zum schulischen Bildungs- und Erziehungsauftrag gehört – heute erst recht – auch die Auseinandersetzung mit anderen Religionen, namentlich mit dem Islam. Wie man weiß, nehmen sich die Kirchen dieser Aufgabe an, aber über den Erfolg bei den Kindern weiß man wenig (Meyer 1999, Bucher 2000).

Die andere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹⁸ datiert vom Jahre 2001 und enthält einen Kompromissvorschlag anlässlich der lange Zeit anhängigen fünf Klagen und Beschwerden gegen das im Jahre 1996 in Brandenburg eingeführte Fach „Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde“ (LER). Zwar wirkt der Kompromiss elegant und schließt tiefe Klüfte in der Bundesrepublik aus, die ohne Zweifel bei einer negativen Entscheidung über den Religionsunterricht entstehen würden. Aber dieser Kompromiss hat auch seinen Preis, da die zugrunde liegende Rechtslage in der Entscheidung nicht grundlegend geklärt wird (Poscher 2003). In dem Vorschlag des Gerichts, der inzwischen im Wesentlichen von den beiden gegnerischen Seiten, nämlich dem Brandenburgischen Parlament einerseits und den Klage führenden Parteien andererseits, ange-

18 BVerfGE 104, S. 305.

nommen worden und auch in eine Ergänzung des brandenburgischen Schulgesetzes¹⁹ im letzten Jahr eingegangen ist, werden im Prinzip sowohl das obligatorische Fach LER als auch ein fakultativer Religionsunterricht für Brandenburg mit bestimmten Kautelen akzeptiert. Der Status des Religionsunterrichts entspricht zwar nicht formal demjenigen eines ordentlichen Lehrfaches in Art. 7 Abs. 3 GG, ist ihm aber im Ergebnis stark angenähert: Der Religionsunterricht wird in den normalen Stundenplan integriert; zeitlich soll der Schülerin die gleichzeitige Teilnahme am LER- und Religionsunterricht ermöglicht werden; vor allen Dingen aber ist die Abmeldung vom Fach LER bei Teilnahme am Religionsunterricht durch einfache Erklärung gegenüber der Schule möglich. Die Lehrkräfte des Religionsunterrichts müssen über eine hinreichende Ausbildung verfügen und „den Unterricht nach verbindlichen curricularen Vorgaben gestalten, die denen des staatlichen Unterrichts gleichwertig sind.“ (§ 9 Abs. 4 Satz 3 brandenburgisches Schulgesetz). Der Religionsunterricht wird ihnen auf das wöchentliche Lehrdeputat angerechnet; weiterhin werden der Religionsunterricht benotet und die Noten in das Zeugnis aufgenommen, sofern die betroffenen Religionsgemeinschaften dies wünschen; welche Bedeutung der erteilten Note bei der Versetzung des Schülers oder der Schülerin hat, ist durch Rechtsverordnung festzulegen (§ 9 Abs. 6 Satz 2 brandenburgischen Schulgesetz); schließlich beteiligt sich das Land Brandenburg finanziell an den Kosten des Religionsunterrichts. Den Anforderungen der Religionsfreiheit in Art. 4 Abs. 1 und 2 und des Elternrechts in Art. 6 Abs. 2 GG dürfte damit Genüge getan sein (Heckel 2002).

Auch wenn die Rechtslage in Hinblick auf die Geltung des Art. 141 GG im Grundsätzlichen also offen bleibt (Leschinsky/Gruehn 2002), so ändert dies doch nichts daran, dass ein überkonfessioneller und wertneutraler Unterricht über Religion für rechtens befunden worden ist. LER soll den Religionsunterricht keineswegs ersetzen oder überflüssig machen, aber es handelt sich dabei auch nicht um den üblichen Alternativunterricht zum Fach Religion, wie man ihn in den Bundesländern unter verschiedenen Bezeichnungen, faktisch jedoch mit ähnlichen Inhalten, nämlich Ethik betreffend, antrifft. Vielmehr liegt dem Ansatz von LER in Brandenburg das Bemühen zu Grunde, die verschiedenen Bereiche einer wertorientierten Bildung in einem Fach zusammenzuführen und damit auch die Aufgabe einer bekenntnisneutralen Unterrichtung der Schülerinnen und Schüler über Religion zu verbinden.

Letzteres erscheint in einem Gebiet der früheren DDR, die eine weitgehend religionsferne Bevölkerung und Jugend hinterlassen hat, – schon allein der oben erwähnten Traditionsbedeutung der Religion wegen – besonders von Nöten. Vor dem Hintergrund dieser religionssoziologischen Verhältnisse, die jedenfalls das Regel-/Ausnahmeverhältnis zwischen Religions- und Ethikunterricht faktisch umkehrt, hat Sachsen-Anhalt einen so genannten Wahlpflichtbereich eingeführt, der die Fächer Religion und Ethik gleichstellt (Art. 27 Abs. 3 IV Sachsen-Anhalt i.V.m. § 19 Abs. 2 SchulG)²⁰. Man wird ei-

19 Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Schulgesetzes vom 10.7.2002, GVBl. I 2002, S. 55.

20 In Mecklenburg-Vorpommern können die Unterrichtsfächer Religion und Philosophieren mit Kindern oder Philosophie zeitweilig auch als Fächergruppe angeboten werden. Innerhalb dieser

ne derartige rechtliche Gleichstellung dieser Fächer noch für verfassungsrechtlich zulässig halten können (Link 1995; Robbers 1999, Art. 7 Rdnr. 138). Die nunmehr geltende Regelung in Brandenburg bewirkt im Ergebnis dasselbe, insofern als eine Abmeldemöglichkeit vom LER-Unterricht für diejenigen vorgesehen ist, denen Religionsunterricht erteilt wird. Für die Praxis wird allerdings wohl anzunehmen sein, dass von der Abmeldemöglichkeit häufig kein Gebrauch gemacht wird und die Schüler des Religionsunterrichts auch den staatlichen LER-Unterricht besuchen werden. Darüber hinaus wäre es dem Staat im Rahmen der ihm in Art. 7 Abs. 1 GG zugewiesenen Gestaltungsfreiheit auch unbenommen, eine allgemeine ethische und religionskundliche Unterweisung, wie sie LER darstellt, als reguläres Unterrichtsfach für alle einzuführen (Gröschner 1996, Art. 7 Rdnr. 82; Niehues, 2001; Robbers 1999, Art. 7 Rdnr. 139; Scheilke 1996; Schmitt-Kammler 2003, Art. 7 Rdnr. 54; aA Brenner 2003; Mückl 1999; zweifelnd auch Kästner 1998).

In der religionsdidaktischen Diskussion wird die Differenz zwischen dem Konzept, das LER und dem konfessionellen Religionsunterricht zugrunde liegt, durch die Unterscheidung von *interreligiösem* und *interkonfessionellem Vorgehen* bezeichnet (Nipkow 1998). Mit dem erstgenannten Ansatz verbindet sich die Zielsetzung, über die verschiedenen Religionen in der Welt – und inzwischen auch in unserer bundesdeutschen Gesellschaft – zu informieren, dies aber in einer wertneutralen Form zu tun, die sich jeder eigenen (politisch, ethisch oder religiös begründeten) Stellungnahme enthält. Demgegenüber wird im zweiten Falle an einem solchen Standpunkt festgehalten, der eine feste letzte Orientierung vermittelt, wenngleich die Aufgabe zu einer weitgehenden Unterrichtung der Kinder und Jugendlichen über benachbarte Religionen und die Notwendigkeit der Verständigung mit ihnen dabei unterstrichen wird. Die Differenz hat verschiedene pädagogische und organisatorische Konsequenzen, u.a. die der kirchlichen bzw. religiösen Trägerschaft des Unterrichts, die im ersten Fall dem Staat, beim zweiten Ansatz der jeweiligen Religionsgemeinschaft obliegt. Entsprechend findet dieses zweite Konzept Unterstützung – abgesehen von den jeweiligen pädagogischen Erwägungen – auf religiöser/kirchlicher Seite, während der zuerst genannte Ansatz damit begründet wird, dass die u.a. unter dem Eindruck von Migration und der fortschreitenden Säkularisierung vor sich gehenden Verhandlungen auch ein grundsätzlich neues pädagogisches Vorgehen in der Schule verlangen. LER ist dafür ein Beispiel – abgesehen von dem Vorgehen in Großbritannien, wo generell ein überkonfessioneller Religionsunterricht eingeführt ist (Copley 1997; Nipkow 1998, S. 448ff.; Hay 1987; Grimmit 1991; Hughes 1994; Hull 1984, 1989, 1997). Der Anspruch von LER geht weit darüber hinaus, weil der Unterricht nicht nur die Religion beinhaltet und letztlich auch die Schule insgesamt verändern will. LER ist zwar ein eigenes Fach, stellt aber die existierenden Fächergrenzen in Frage (Edelstein u.a. 2001).

Auch für den zweiten Ansatz, ein interkonfessionelles Vorgehen, gibt es praktische Beispiele: Neben den Bemühungen um einen ökumenischen Religionsunterricht, der in

Fächergruppe sollen die einzelnen Fächer „unter Wahrung ihrer Eigenständigkeit und ihrer Besonderheiten und der Rechte der Schüler und Erziehungsberechtigten in kooperativer Form unterrichtet werden.“ (§ 7 Abs. 3 SchulG M-V).

erster Linie die beiden christlichen Konfessionen zusammenführen will, ist hier auf das Hamburger Projekt eines „Religionsunterrichts für alle“ zu verweisen (Doedens/Weiße 1997; Weiße 1999), das aus lokalen Gründen die katholische Glaubensrichtung auspart, und vornehmlich von protestantischer Seite betrieben wird, aber die Kooperation mit dem Islam anstrebt. Entgegen der Bezeichnung – und im bewussten Unterschied zu LER – lässt sich bei diesem Projekt eine letzte konfessionelle Verankerung im evangelischen Christentum nicht übersehen (Nipkow 1998, S. 429ff.).²¹ Damit sind auch schon die allgemeinen Probleme berührt, die die genannten beiden Ansätze komplementär in sich tragen: Während im Falle des interkonfessionellen Ansatzes die Haftung in einer Glaubensrichtung erhalten bleibt und sich damit die Frage nach der wirklichen Offenheit für andere Religionsbekenntnisse verbindet – erst recht, wenn die Differenz der Glaubensrichtungen benannt und betont wird – ergibt sich neben der Bewältigung der Stofffülle beim multireligiösen Konzept umgekehrt das Problem, einen maßgeblichen Bezugs- und Orientierungspunkt bei der Betrachtung der Religionen zu finden.

Üblicherweise werde viele übergreifende Betrachtungs- und Analyseperspektiven im religionswissenschaftlichen oder ethischen Bereich gesucht. Im Hamburger Projekt des „Religionsunterrichts für alle“ lassen sich übrigens auch starke ethische Orientierungen erkennen, die die Gleichheit oder Ähnlichkeit der verschiedenen Religionsbekenntnisse darzustellen erlauben sollen. Es ist aber auch vorgekommen, dass politische Gesichtspunkte bzw. Bewertungen die Betrachtung der Religionen bestimmen. Dies war der Fall bei der sozialistischen Religionskritik, die generell Religion vor allem als Instrument zur Beherrschung und Unterdrückung der Massen betrachtete (Marx 1962). Entsprechend wird auch LER oft mit erheblicher Distanz gesehen, weil das Fach in einem Bundesland aus der ehemaligen DDR mit einer religionsfernen Bevölkerung und auch Lehrerschaft konzipiert worden ist und die Religionsbetrachtung angeblich wiederum (wie schon in der DDR) herrschaftsstabilisierende Funktionen zu übernehmen hat (Nipkow 1996 und 2000). Es gibt aus der empirischen Analyse zur Unterrichtspraxis von LER wenig Anzeichen für die Haltbarkeit einer solchen Vermutung (Leschinsky/Gruehn 2001 und 2002), aber sicher ist richtig, dass die angemessene Einbeziehung von Religion in das Fach LER den Lehrkräften erhebliche Mühe bereitet. Gleichzeitig werden Schwierigkeiten erkennbar, die aus dem moralischen Anteil von LER resultieren (aber auch den Ethikunterricht betreffen dürften), nämlich die Schüler für Entscheidungen zu rüsten, ihnen diese aber nicht indoktrinativ vorzugeben.

Sicher besteht in Deutschland ein großer Bedarf an einem bewährten und allgemein akzeptierten theoretischen Modell für die Betrachtung der Religionen, das den multireligiösen Ansatz in dem Religionsunterricht strukturieren könnte. Die Aufgabe besteht darin, einerseits an die Erfahrungswelt der Schüler anzuknüpfen und andererseits den

21 Allerdings lässt sich diese „evangelische Verantwortung“ (Link 2001, S. 284) im Sinne einer inhaltlichen Schwerpunktbildung für einen derart konzipierten Religionsunterricht – bei aller Großzügigkeit in Hinblick auf eine interkonfessionelle Öffnung – wegen der in Art. 7 Abs. 3 vorausgesetzten Konfessionsgebundenheit des Unterrichts begründen. Ausführlich zu den verfassungsrechtlichen Grenzen eines konfessionell-kooperativen Religionsunterrichts Link, aaO.

Aufbau des Unterrichts zu konstituieren. Davon ist die Frage unabhängig, ob daran gedacht wird, es den Schülern abstrakt zu vermitteln, oder jedenfalls die Auswahl, die bei einem solchen Ansatz ohnehin ein Problem darstellt, zu begründen und dafür zu sorgen, den Aufbau des Curriculums bzw. die Vermittlung des Stoffes an die Schülerinnen und Schüler zu sichern (vgl. Ansätze dazu in Edelstein u.a. 2001). Es kann aber kein Zweifel sein, dass nur ein solches, gewissermaßen immanentes Kategoriengefüge einen angemessenen Ausgangspunkt für die Betrachtung und Analyse von Religionen darstellen kann. Auch ethische Gesichtspunkte, wiewohl hier deutliche Zusammenhänge zu Religion bestehen, erfüllen für sich diese Anforderungen nicht. Es bleibt generell das Problem, übergeordnete Gesichtspunkte für die Betrachtung und Analyse zu finden, ohne dabei in Anmaßung, Heuchelei und Beckmesserei zu verfallen. Der andere Ansatz für den Religionsunterricht, das interkonfessionelle Konzept, hat diese Schwierigkeit sicher nicht, führt jedoch, wie bereits gesagt, das Risiko mit sich, den benachbarten Religionen nicht wirklich gerecht werden zu können – zumal wenn bei der Betrachtung nicht nur die Differenz-, sondern die Wahrheitsfrage betont wird.

So treibt auch auf dem ureigensten Felde, dem Religionsunterricht in der Schule, das Grundverhältnis von Recht – Religion – Schule bei Lichte besehen einem grundsätzlichen Wandel zu. Es ist deutlich, dass ein überkonfessioneller Religionsunterricht im Sinne des multireligiösen Ansatzes – bei aller Großzügigkeit, die man angesichts zunehmender Schwierigkeiten bei der Realisierung des in Art. 7 Abs. 3 GG enthaltenen Gebots in Hinblick auf die Anforderungen der Bekenntnisgebundenheit des Religionsunterrichts walten lassen sollte (Link 2001, 2002) – nicht mehr in das Bett des vertrauten, von der Verfassung in Art. 7 Abs. 3 GG vorausgesetzten, konfessionellen Religionsunterrichts passt. Verfassungsrechtlich möglich bleibt aber – und dies auch in den alten Bundesländern, wo Art. 141 GG unstreitig nicht zur Anwendung kommt – die Einführung einer für alle verbindlichen ethischen und religionskundlichen Unterweisung. Ein solcher Unterricht wäre auch der Ort integrativer Erziehung, indem der größer werdenden Zahl der Schüler muslimischen Glaubens einerseits hinreichende Kenntnisse der und Verständnis für die kulturellen Grundlagen des hiesigen Gemeinwesens und andererseits Muslimen wie Nichtmuslimen die Fähigkeit zum interreligiösen Dialog vermittelt wird. Die bisher nicht gegebene Gleichbehandlung aller Kinder und Jugendlichen ist nicht die einzige Bedingung, die dieser Unterricht zu erfüllen hat. Sicher ist allerdings wohl auch, dass ein solcher Unterricht den Erwartungen der muslimischen Bevölkerung, die ja bislang ihre Kinder in den Koranunterricht außerhalb der Schulen schickt, auf diese Weise nicht ohne weiteres entsprochen sein dürfte. Die Bemühungen um die Einrichtung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach müssen daher weiter gehen (zur Problematik ausführlich Langenfeld 2001 a/b).

Literatur

- Die Ausländerbeauftragte der Bundesregierung (Hrsg.) (2000): In der Diskussion: Islamischer Religionsunterricht an staatlichen Schulen in Deutschland. Praxis, Konzepte, Perspektiven. Dokumentation eines Fachgesprächs. Berlin/Bonn, September 2000.
- Avenarius, H./Heckel, H. (2000): Schulrechtskunde: Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft. Neuwied: Luchterhand.
- Berliner Akademiegespräche/Interkultureller Dialog (2001): Muslime in Europa – ein Ländervergleich (Großbritannien, Frankreich, Niederlande, Belgien, Deutschland). Fachtagung der Katholischen Akademie in Berlin und der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin am 9./10. Februar 2001 in der Katholischen Akademie Berlin.
- Böckenförde, E.-W. (1970): Das Grundrecht der Gewissensfreiheit. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1970, Berlin: de Gruyter, S. 33-81
- Böckenförde, E.-W. (2000): Staat und Religion, Aussprache und Schlussworte. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin: de Gruyter, S. 301-365.
- Böckenförde, E.-W. (2001): „Kopftuchstreit“ auf dem richtigen Weg. In: Neue Juristische Wochenschrift, S. 723-728.
- Brenner, M. (2003): Religionsfreiheit und Erziehung in Westeuropa. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 50, S. 389-404.
- Brugger, W. (1998): Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates. In: Huster, S./Brugger, W. (Hrsg.): Der Streit um das Kreuz in der Schule. Zur religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates. Baden-Baden: Nomos, S. 109-153.
- Bucher, A.A. (2000): Religionsunterricht zwischen Lehrfach und Lebenshilfe. Stuttgart: Kohlhammer.
- Bundesverfassungsgericht: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Amtliche Sammlung. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Bundesverwaltungsgericht: Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts. Amtliche Sammlung. Köln: Heymanns.
- Campenhausen, A.Frhr.v. (2001): In: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.) (2001): Handbuch des Staatsrechts. Band VI: Freiheitsrechte. Bonn: Müller.
- Cavdar, I. (1993): Islamischer Religionsunterricht an deutschen Schulen. In: CIBEDO, Beiträge zum Gespräch zwischen Christen und Muslimen, 8. Jahrgang, Heft 4, S. 159-170.
- Copley, T. (1997): Teaching Religion. Fifty Years of Religious Education in England and Wales. Exeter: University of Exeter Press.
- Deutsche Shell (Hrsg.) (2000): Jugend 2000. Opladen: Leske und Budrich.
- Deutsche Shell (Hrsg.) (2002): Jugend 2002: Zwischen pragmatischem Idealismus und robustem Materialismus. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verlag.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske und Budrich.
- Doedens, F./Weiße, W. (Hrsg.) (1997): Religionsunterricht für alle. Hamburger Perspektiven zur Religionsdidaktik. Hamburg: Pädagogisch-Theologisches Institut der Nordelbischen Kirche, Arbeitsstätte Hamburg.
- Edelstein, W./Grözing, K.E./Leschinsky, A./Lott, J./Oser, F. (2001): Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde. Zur Grundlegung eines neuen Schulfachs. Analysen und Empfehlungen vorgelegt vom Wissenschaftlichen Beirat LER. Weinheim: Beltz.
- Frowein, J.-A. (1996): Artikel 9 EMRK in der Rechtsprechung der Straßburger Instanzen. In: Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hrsg.), Religionsfreiheit. Heidelberg: Müller, S. 1-15.
- Grimmit, M. (1991): A Gift to the Child. Religious Education in the Primary School. Hemel Hempstead: Simon & Schuster Education.

- Gröschner, R. (1996): Art. 7, In: Dreier, H. (1996): Grundgesetz Kommentar. Band I: Art. 1-19. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Hay, D. (²1987): Exploring Inner Space. Mowbrays: London.
- Häußler, U. (2000): Islamische Inhalte im deutschen Schulwesen – Verfassungsrechtlicher Anspruch und schulische Wirklichkeit. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, S. 159-167.
- Heckel, M. (1996): Das Kreuz im öffentlichen Raum. Zum „Kruzifix-Beschluß“ des Bundesverfassungsgerichts. In: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 453-482.
- Heckel, M. (1999a): Religionsunterricht für Muslime? In: Juristenzeitung, S. 741-758.
- Heckel, M. (1999b): Der Rechtsstatus des Religionsunterrichts im pluralistischen Verfassungssystem des Grundgesetzes. In: Zeitschrift für Theologie und Kirche 96, S. 525-554.
- Heckel, M. (2002): Der Rechtsstatus des Religionsunterrichts im pluralistischen Verfassungssystem. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Hellermann, J. (1994): Multikulturalität und Grundrechte – am Beispiel der Religionsfreiheit. In: Grabenwarter, C./Hammer, S./Pelzl, A./Schulev-Steindl, E./Wiederin, E. (Hrsg.): Allgemeinheit der Grundrechte und Vielfalt der Gesellschaft. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag, S. 129-144.
- Herzog, R. (2002): Art. 4. In: Maunz, T./Dürig, G.: Kommentar zum Grundgesetz. Loseblattsammlung. München: Beck, Band 1, S. 1-82.
- Hughes, E. (1994): Religious Education in the Primary School. Managing Diversity. London/New York: Cassell.
- Hull, J.M. (1984): Studies in Religion and Education. London/New York: Falmer.
- Hull, J.M. (1989): The Act Unpacked: The Meaning of the 1988 Education Reform Act for Religious Education. Derby: Christian Education Movement.
- Hull, J.M. (1997): Wie Kinder über Gott reden: Ein Ratgeber für Eltern Erziehende. Gütersloh: Gütersloher Verlags-Haus.
- Huster, S. (1998): Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates. In: Huster, S./Brugger, W. (Hrsg.): Der Streit um das Kreuz in der Schule. Zur religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates. Baden-Baden: Nomos, S. 69-108.
- Inglehart, R./Basáñez, M./Moreno, A. (2000): Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook. Political, Religious, Sexual and Economic Norms in 43 Societies. Findings from the 1990 – 1993 World Values Survey. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Janz, N./Rademacher, S. (1999): Islam und Religionsfreiheit. Die religiöse und weltanschauliche Neutralität des Staates auf dem Prüfstand, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 18, S. 706-713.
- Kälin, W. (2000): Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft. Zürich: NZZ Buchverlag.
- Kästner, K.-H. (1996): Lernen unter dem Kreuz. In: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 41, S. 241-271.
- Kästner, K.-H. (1998): Religiöse Bildung und Erziehung in der öffentlichen Schule – Grundlagen und Tragweite der Verfassungsgarantie staatlichen Religionsunterrichts. In: Marré, H./Schümmelfeder, D./Kämper, B. (Hrsg.): Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 32. Münster: Aschendorff, S. 61-96.
- Kästner, K.-H. (1999): Religiös akzentuierte Kleidung des Lehrpersonals staatlicher Schulen. In: Kästner, K.-H./Nörr, K.W./Schlaich, K. (Hrsg.): Festschrift für Martin Heckel zum siebzigsten Geburtstag. Tübingen: Mohr-Siebeck, S. 359-371.
- Kluchert, G./Leschinsky, A. (1998): Glaubensunterricht in der Säkularität – Religionspädagogische Entwicklungen in Deutschland seit 1945. In: Comenius Institut (Hrsg.): Christenlehre und Religionsunterricht. Interpretationen zu ihrer Entwicklung 1945-1990. Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Kokott, J. (³2003): Art. 4. In: Sachs, M.: Grundgesetz Kommentar. München: Beck, Art. 4, S. 249-284.
- Korioth, S. (1997): Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 III GG. Zu den Voraussetzungen religiöser Vielfalt in der öffentlichen Pflichtschule. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 16, H. 11, S. 1041-1049.

- Laaser, A. (1980): Die Verrechtlichung des Schulwesens. In: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung. Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.): Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Bd. 2: Gegenwärtige Probleme. Reinbek: Rowohlt, S. 1343-1375.
- Langenfeld, C. (2001a): Staatlicher Bildungsauftrag und religiöse Selbstbestimmung. In: Grote, R./Marauhn, T. (Hrsg.): Religionsfreiheit zwischen individueller Selbstbestimmung, Minderheitenschutz und Staatskirchenrecht – Völker- und verfassungsrechtliche Perspektiven. Heidelberg: Springer, S. 311-359.
- Langenfeld, C. (2001b): Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten – Eine Untersuchung am Beispiel des allgemeinbildenden Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Lehmann, H. (Hrsg.) (1997): Säkularisierung, Dechristianisierung, Rechristianisierung im neuzeitlichen Europa. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Leschinsky, A. (1998): Lebensgestaltung als Unterrichtsfach und Studienfach. In: Hastedt, H./Ausborn-Brinker, S./Fröhlich, M. (Hrsg.): Philosophie und Religion. Zukunft einer Fächergruppe. Rostocker Philosophische Manuskripte. Neue Folge, H. 5, S. 31-46.
- Leschinsky, A./Gruehn, S. (2001): LER – eine Reforminitiative auf dem Weg zu einer realitätsgerechten Aufgabenstellung. In: Neue Sammlung 41, H. 3, S. 369-392.
- Leschinsky, A./Gruehn, S. (2002): Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde – ein notwendiger Reformversuch unterwegs. In: Auer, Karl Heinz (Hrsg.): Ethikunterricht. Standortbestimmung und Perspektiven. Innsbruck/Wien: Tyrolia, S. 145-165.
- Leschinsky, A./Roeder, P.M. (²1983): Schule im historischen Prozeß. Zum Wechselverhältnis von institutioneller Erziehung und gesellschaftlicher Entwicklung. Frankfurt am Main/Berlin/Wien: Ullstein.
- Link, C. (²1995): Religionsunterricht, In: Listl, J./Pirson, D. (Hrsg.): Handbuch des Staatskirchenrechts. Band 2. Berlin: Duncker & Humblot, § 54, S. 439-509.
- Link, C. (2001): Konfessioneller Religionsunterricht in einer gewandelten sozialen Wirklichkeit? – Zur Verfassungskonformität des Hamburger Religionsunterrichts für alle – In: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 46, S. 257-285.
- Link, C. (2002): Religionsunterricht in Deutschland. In: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 47, S. 449-463.
- Marx, K. (1962): Werke in 6 Bänden. Hg. v. H-J. Liebermann. Darmstadt.
- Meyer, K. (1999): Zeugnisse fremder Religionen im Unterricht. „Weltreligionen“ im deutschen und englischen Religionsunterricht. Neukirchen-Vluyn: Neukirchener.
- Morlok, M. (1996): Art. 4. In: Dreier, H. (1996): Grundgesetz Kommentar. Band I: Art. 1-19. Tübingen: Mohr-Siebeck.
- Muckel, S./Tillmann, R. (1996): „Lebensgestaltung-Ethik-Religionskunde“ statt Religionsunterricht? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 44, S. 360-367.
- Mückl, S. (1999): Anmerkung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, E 107, 75, In: Juristenzeitung 54, S. 358-360.
- Niehues, N. (³2000): Schul- und Prüfungsrecht. München: Beck.
- Nipkow, K.E. (1996): Der pädagogische Umgang mit dem weltanschaulich-religiösen Pluralismus auf dem Prüfstein. In: Zeitschrift für Pädagogik 42, S. 57-70.
- Nipkow, K.E. (1998): Bildung in einer pluralen Welt. Bd. 2: Religionspädagogik im Pluralismus. Gütersloh: Kaiser, Gütersloher Verlags-Haus.
- Nipkow, K.E. (2000): Religiöse Bildung im Pluralismus. In: Neue Sammlung 40, S. 281-293.
- Poscher, R. (2002): Entscheidungs-, aber nicht ergebnislos: Das verfassungsgerichtliche Verfahren um das Lehrfach Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde (LER). In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 50, H. 4, S. 380-388.
- Richter, I. (1996): Der Religionsunterricht als institutionelle Garantie. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 44, S. 295-300.

- Robbers, G. (²1995): Förderung der Kirchen durch den Staat. In: Listl, J./Pirson, D. (Hrsg.): Handbuch des Staatskirchenrechts. Band 1. Berlin: Duncker & Humblot, § 31, S. 867-890.
- Robbers, G. (⁴1999): Art. 7. In: Mangoldt, H. v./Klein, F./Starck, C. (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. Band 1: Präambel, Artikel 1-19. München: Franz Vahlen.
- Robbers, G. (2003): Religion in der öffentlichen Schule. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 51, S. 11-12.
- Scheilke, C. Th. (2001): Religions- und Ethikunterricht – neue Diskussionen, neue Entwicklungen. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 49, S. 314-330.
- Scheilke, C.Th. (1996): Religion in der Schule einer pluralen Gesellschaft. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 44, S. 340-351.
- Schmitt-Kammler, A. (³2002): Art. 7. In: Sachs, M.: Grundgesetz. Kommentar. München: Beck.
- Starck, C. (¹1999): Art. 4. In: Mangoldt, H.v./Klein, F./Starck, C. (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. Band 1: Präambel, Artikel 1-19. München: Franz Vahlen.
- Weiß, W. (Hrsg.) (²1999): Vom Monolog zum Dialog: Ansätze einer dialogischen Religionspädagogik. Münster/New York/München/Berlin: Waxmann.
- Wolfrum, R. (1997): Öffentliches Schulwesen im Spannungsfeld zwischen Staat und Kirche, Generalbericht auf der 26. Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, In: Riedel, E. (Hrsg.): Öffentliches Schulwesen im Spannungsfeld von Staat und Kirche. Baden-Baden: Nomos, S. 17-51.
- Würtenberger, T. (1998): Zu den Voraussetzungen des freiheitlichen säkularen Staates. In: Brugger, W./Huster, S. (Hrsg.) (1998): Der Streit um das Kreuz in der Schule. Zur religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates. Baden-Baden: Nomos, S. 277-295.

Anschrift der Autoren:

Prof. Dr. Christine Langenfeld, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 6, 37073 Göttingen.

Prof. Dr. Achim Leschinsky, Lehrstuhl für Schultheorie, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.

Paul Meredith

Statutory Regulation of the Secular Curriculum in England and Consequences for Legal Liability

1. Introduction

The extent and scope of state regulation of the secular curriculum¹ and of the quality of educational provision in schools in England has grown virtually beyond recognition in the past 15 years. Within that period, England has moved from being one of the least legally regulated systems to one of the most highly regulated in Europe, a transformation which has been by no means without political, educational and legal controversy. The introduction of a highly regulated curricular framework during this period does not stand alone, but rather is to be seen as one very important element within a wider range of related educational reforms initiated by the radical reforming Conservative government in office from 1979 until 1997 under the Premiership first of Margaret Thatcher and subsequently of John Major. Many of these reforms have since 1997 been endorsed and consolidated by the present Labour government under Tony Blair.

This article will first address the question as to why the government decided to develop a highly detailed and prescriptive regulatory framework for the curriculum in England, placing this reform in the context of other related educational reforms during the same period. The second part of the article will examine some key elements of the regulatory framework itself and will discuss in particular the manner in which it is formulated and promulgated by the central government. The focus of this part of the article will include discussion of the nature and scope of the powers vested in the Secretary of State for Education in this context. The final part of the article will consider the potential for legal challenge by aggrieved parties – parents or children – in respect of the substantive content, quality or delivery of the curriculum in schools. It will consider the limited litigation that has arisen so far in England relating to the substance of educational provision, and whether the establishment of a detailed regulatory framework for the curriculum increases the likelihood of litigation in this context.

2. Background to introduction of a regulatory framework for the curriculum

The founding statute of the current school education system in England – the Education Act 1944 – contained only the most skeletal provisions relating to the secular curriculum. The policy of the 1944 Act strongly favoured discretion at the level of the local

1 This article will focus on regulation of the secular curriculum. Religious education and worship will only be mentioned incidentally.

education authority (LEA) and an almost total absence of centralised prescription. Control over the secular curriculum was essentially based upon a partnership between the LEA, the school's governing body and the headteacher (Education Act 1944, Sect.23), subject to a very broad overall responsibility vested in the Secretary of State to „promote the education of the people“ (Education Act 1944, Sect.1). This largely permissive approach may have been in part attributable to an inherent fear at that time of centralised control, direction or even indoctrination, but was also informed by a genuine belief that LEAs and the teaching profession had and ought to have an important contribution to make to curricular content, and that diversity of provision was inherently desirable. For twenty years or more there existed a broad consensus that this allocation of responsibility for the curriculum was appropriate. During the later 1960s and the 1970s, however, a complex range of pressures for fundamental reappraisal of curricular control started to emerge, culminating in the establishment of a complex statutory framework for the curriculum – including a national curriculum – under the Education Reform Act 1988. The core reason for these pressures was a widespread perception that educational standards were in decline, in part perhaps by virtue of the move during the later 1950s, 1960s and 1970s towards comprehensive reorganisation of secondary schools – the abolition of academically selective entry. Widespread disquiet about educational standards, as well as some specific and widely publicised instances of failure of educational provision in particular LEAs (Inner London Education Authority 1976), led to the instigation by the then Prime Minister, James Callaghan, of a „great debate“ on education in a famous speech in Oxford in 1976, followed by a series of regional conferences on education, and the publication in 1977 by the government of a Green Paper entitled *Education in Schools: A Consultative Document*². The embryonic elements of the national curriculum concept are clearly discernible in this Green Paper. Following the general election in 1979, the incoming Conservative government seized on the secular curriculum in schools as a major political and social issue, and in the course of the following decade transformed legal regulation in this context almost beyond recognition – from the negligible provisions of the 1944 Act to a highly prescriptive regulatory structure which few could previously have envisaged (Meredith 1992). The government in its 1985 White Paper, *Better Schools*³ set out a programme for the establishment of a broad consensus over the aims of the secular curriculum. This was followed by a further paper in July 1987, *The National Curriculum 5-16: a Consultation Document* which was the immediate prelude to the introduction of the legislative framework of the basic and national curriculum in the Education Reform Act 1988 (Meredith 1989; Flude/Hammer 1988; Bash/Coulby 1988). The 1988 Act was not the first major educational measure introduced by the Thatcher government⁴, but it was by a considerable margin the most wide-ranging and penetrative. The basic and national curriculum was the centre-piece of the 1988 Act, although the same Act also introduced

2 Cmnd. 6869 (1977).

3 Cmnd. 9469 (1985).

4 See in particular the Education Act 1980 and the Education (No. 2) Act 1986.

a range of other highly significant reforms including the creation of grant-maintained schools and reform in the context of parental choice and the management of schools. The government proclaimed the introduction of the basic and national curriculum as an endorsement of the consensus that had built up over the preceding 10 years or more over the curriculum, and as a fundamental underpinning of educational standards. The assertion of centralised control over curricular content was seen as the surest means of securing high educational standards across the whole range of LEAs facing many differing challenges and problems. While this was the fundamental rationale for the basic and national curriculum as portrayed by the government, there is little doubt that the government placed a high priority upon centralisation of power over the educational system as a whole. In part this may have been attributable to a profound distrust on the part of members of the government of LEAs and, to an extent, elements within the teaching profession, whom the government saw in some cases as espousing radical and left-wing educational theories which they felt had contributed to the decline in educational standards in the 1970s. But there was also strong feeling within the government that LEAs lacked the resources and the will to tackle the shortcomings in educational standards in many areas, and that a very strong element of control and direction from the centre was required. Centralisation of control in the hands of the government department responsible for education (currently known as the Department for Education and Skills (DfES)) has been a major feature of educational reform ever since; indeed, LEAs have seen many of their functions significantly eroded in the past 15 years – not only in respect of the curriculum – through an amalgam of centralisation of power in the hands of the Secretary of State and devolution of power through managerial restructuring to the governing bodies of individual schools (Meredith 1998). The establishment of the basic and national curriculum is, however, arguably the most obvious manifestation of that wider process of centralisation.

While concern over educational standards – and its distrust for LEAs and elements within the teaching profession – may have been the government's primary motivation for introduction of a centrally regulated curriculum, it should also be understood as being inextricably connected with other key components within the government's radical educational reform agenda in the 1980s. Above all, the government was seeking to instil into the school education system notions of individualism, parental choice, and accountability on the part of the providers of education to their consumers – seen in particular as parents, although accountability to the wider business and social community was also viewed as important. Taken together, these reforms may be regarded as introducing into the school system a significant element of market forces, giving parents as consumers some degree of power to choose between competing providers of educational services (Harris 1993). The underlying rationale for the incorporation of an ethos of competition and accountability was that this was the most certain way to secure improvement in educational standards. Whether it has done so is a matter of considerable doubt, particularly in respect of schools located in socially and economically deprived inner city areas faced with steadily declining pupil numbers. This, however, goes beyond the terms of reference of the present article. The crucial point for the pur-

poses of this article is the direct link between the introduction of a centrally regulated national curriculum and these other reforms: a central element within the national curriculum would be the arrangements for assessing pupils at set key stages, and this would facilitate the development and promulgation of comparative information about pupil performance at each school. This in turn was facilitated by the imposition of important duties on LEAs and schools under Sect.16 of the Education (Schools) Act 1992 in respect of the publication of results, which have come to be widely disseminated in both the national and local newspapers in the form of comparative „league tables“ of school performance, with wide implications for parental choice, competition and accountability. Many have viewed this development as highly damaging to the education system, not least by virtue of the relatively crude form in which comparative information about school performance has been disseminated, with little or no contextual background about the socio-economic context within which particular schools operate. What is clear, though, is that the national curriculum with its integral assessment mechanisms has greatly facilitated the development of such a system for making comparisons between schools on the basis of „measurable outputs“, and that this was central to the government’s thinking when the framework of the national curriculum was being debated in the late 1980s. In the next section we will go on to consider the key elements of that framework as it has evolved over the years since its first establishment in the Education Reform Act 1988.

3. The statutory framework of the curriculum

The establishment of a highly prescriptive and regulated secular curriculum for maintained schools in England (and Wales) formed the centre-piece of the government’s wide-ranging Education Reform Act in 1988, arguably the most radical reform of the education system since the Education Act 1944. The 1988 Act made provision for both religious education and worship (which lie outside the national curriculum) and for the establishment for the first time of a national curriculum for all registered pupils of compulsory school age in maintained primary and secondary schools.

The Act itself did not lay down the contents of programmes of study and assessment arrangements, but established a structural framework for the curriculum, specifying which subjects were required to be taught at various key stages, and empowered the Secretary of State to issue Orders and supporting Documents which themselves would contain the detailed prescription as to what must be taught and how pupils would be assessed. In the event, the process of devising a wide-ranging and comprehensive curriculum within all the specified subject areas and promulgating the relevant Orders and curricular Documents inevitably took several years to complete, not least because there was wide disagreement between educationalists, members of the statutory advisory body set up under the Act to advise the Secretary of State (then known as the National Curriculum Council) and members of government (Graham/Tytler 1992). Furthermore, there was wide opposition, especially to the arrangements for the testing of pu-

pils, from members of the teaching profession. Many teachers argued that their professional autonomy had been seriously compromised by the highly prescriptive contents of the programmes of study, as originally drafted, and many were deeply opposed to the elaborate nature of the assessment and testing arrangements, the latter leading to industrial action by teachers and to litigation over the obligations of teachers in respect of testing pupils⁵. Indeed, during the early years of establishing the detail of the national curriculum, opposition from many quarters was strong, and the government came under increasing pressure to modify the content of the programmes of study, notably by making them less burdensome and less prescriptive, and to make the testing arrangements less complex and elaborate. The government commissioned a major inquiry into the operation of the national curriculum, chaired by Sir Ron (now Lord) Dearing: the Dearing Report, published in 1994, *The National Curriculum and its Assessment – Final Report*, put forward extensive recommendations for reducing the level of detailed prescription within the curriculum, crucially important both for the pupils and from the point of view of the professional standing and expertise of the teachers. As a result of the Dearing recommendations, the national curriculum as originally drafted was significantly modified through amending Orders and supporting curriculum Documents. Indeed, it has been subject to a process of continuous amendment and evolution ever since. Furthermore, important statutory changes have been introduced, particularly in respect of the provision of sex education (Education Act 1993, Sect.241); and, most recently the national curriculum has been extended to cover what is known as the foundation stage of education, for pupils aged between 3 and 5 years under the Education Act 2002. The statutory framework for the school curriculum was consolidated along with other aspects of existing statute law on school education in the Education Act 1996, but most of the provisions relating to the national curriculum have been re-enacted in the Education Act 2002 which now provides the current legislative framework for most aspects of the secular curriculum.

Under the Education Act 2002, the curriculum for every maintained school in England⁶ is required to comprise a „basic“ curriculum with three key components:

- a) religious education for all registered pupils, irrespective of age, subject to a parental right of withdrawal;
- b) the „national curriculum for England“, applicable to all registered pupils aged between three and 16 years; and
- c) in the case of secondary schools, sex education for all registered pupils, irrespective of age, subject to a parental right of withdrawal (Education Act 2002, Sect.80(1)).

Additionally, a number of very general aspirational requirements are imposed in respect of the curriculum. It is required to be „balanced and broadly based“ and to promote

5 Wandsworth London Borough Council v. National Association of School Masters, Union of Women Teachers [1994] Education Law Reports 170.

6 Parallel provision is made for Wales in the Education Act 2002, Sect. 91-118.

„the spiritual, moral, cultural, mental and physical development of pupils and of society“ (Education Act 2002, Sect.78(1)).

The national curriculum is divided up into a „foundation“ stage for pupils aged between three and five years⁷, and four „key“ stages for pupils within the age ranges respectively of six to seven years; eight to 11 years; 12 to 14 years; and 15 to 16 years (Education Act 2002, Sect.82). The Act goes on to lay down certain general requirements as to the knowledge, skills and understanding which pupils are expected to acquire during the foundation stage and the „areas of learning“ to be covered during that stage (Education Act 2002, Sect.83). The Act then specifies the core and other foundation subjects to be studied at each of the four key stages, in respect of which attainment targets, programmes of study and assessment arrangements are required to be issued (Education Act 2002, Sect.84-86). The Secretary of State is obliged to establish and to keep under review these various component elements of the national curriculum, and the detailed contents of each element of the curriculum are generally promulgated in published Documents which are given formal legal force through Orders issued by the Secretary of State as Statutory Instruments (Education Act 2002, Sect.87, 241). The process of determining the contents of these crucial curricular Orders and Documents is highly centralised, although the Secretary of State is obliged under section 96, before making any new provisions or revising existing provisions, to refer any proposal to the Qualifications and Curriculum Authority (Q.C.A.), the government's principal curricular advisory agency and the successor to the National Curriculum Council. The Q.C.A. reports back to the Secretary of State on any such proposals, having referred the matter for consultation to LEA associations, bodies representing school governors and school teachers, and „any other person with whom consultation appears to the Authority to be desirable (Education Act 2002, Sect.96(3)). The Q.C.A. report, and any draft Order or associated Document, are subsequently published (Education Act 2002, Sect.96(5) and (6)), and a further period for the submission of representations is provided before the relevant Orders may be made by the Secretary of State (Education Act 2002, Sect.96(7) and (8)). The Secretary of State also has powers to direct that provisions of the national curriculum shall be disapplied or modified in a range of circumstances (Education Act 2002, Sect.90-95), in some cases in order to facilitate development work and experiments in particular schools (Education Act 2002, Sect.90), or in relation to children with special educational needs (Education Act 2002, Sect.92). The Secretary of State, furthermore, assumed extensive powers under the 2002 Act to suspend statutory requirements under education legislation generally by Order in order to encourage and facilitate educational innovation (Education Act 2002, Sect.1-5).

In the formulation and implementation of the national curriculum, certain general statutory obligations are placed upon the Secretary of State, LEAs, school governing bodies and headteachers. The obligation of the Secretary of State at the highest level is to exercise his or her powers in such a way as to establish and to revise the component

7 This stage was introduced for the first time in the Education Act 2002: see Sect. 81.

parts of the curriculum in accordance with the structure laid down by the 2002 Act (Sect.87(1)) and „with a view to securing“ that the curriculum satisfies the broad aspirations in Section 78, referred to above, in terms of the provision of a balanced and broadly based curriculum promoting pupils' spiritual, moral, cultural, mental and physical development (Education Act 2002, Sect.79(1)). LEAs, school governing bodies and headteachers for their part also are placed under a similar duty to carry out their functions „with a view to securing“ these very broad aspirations (Education Act 2002, Sect.79(2) and (3)). Although these do constitute statutory duties, they are at a very high level of generality and, as will be discussed in the next section of the article, would be entirely unenforceable by legal action. Rather more precise and compelling as legal obligations are those under section 88: this section imposes an obligation on the LEA and on the governing body of each maintained school to exercise their functions „with a view to securing“ that the national curriculum „is implemented“; and provides that the headteacher of each school „shall secure“ that it „is implemented“. Only the last of these statutory obligations is phrased in unqualified terms, but whether it would give rise to a remedy in the individual is a matter of doubt which will be explored in the next part of the article.

In respect of sex education – which is strictly not part of the national curriculum – there is a requirement that it be provided as part of the basic curriculum in secondary schools for all registered pupils (Education Act 2002, Sect.80(1)c), and it *may*, at the discretion of the governing body, be provided in primary schools. The LEA is required to have regard to *Guidance* issued on sex education by the Secretary of State under the Education Act 1996 (Sect.403(1 A); Department of Education and Employment 2000). Furthermore, the governing body and headteacher are obliged to „take such steps as are reasonably practicable“ to secure that any sex education is given

„in such a manner as to encourage ... pupils to have due regard to moral considerations and the value of family life“ (Education Act 1996, Sect.403(1));

and the Secretary of State's *Guidance* is required to be designed to secure that pupils

„learn the nature of marriage and its importance for family life and the bringing up of children.“ (Education Act 1996, Sect.403(1A)a; inserted by Learning Skills Act 2000, Sect.148(4)).

Finally, parents have an unqualified right to have their child (whatever his or her age) withdrawn from sex education classes- except so far as sex education is comprised in the national curriculum(Education Act 1996, Sect.405).

This has been a brief overview of the salient legislative provisions relating to the national curriculum and to the provision of sex education in maintained schools. The core question that now arises is how far these provisions may give rise to legal liability on the part of the public authorities – from the central department with responsibility for edu-

cation down to LEAs, school governing bodies and headteachers. This will be explored in the following section.

4. Legal liability for failure to meet curricular obligations

4.1 Liability in damages for breach of statutory duty

As we saw in the previous section, we now have a substantial regime of statutory regulation of curricular provision in England conferring a complex range of statutory powers and duties on public authorities. The question is whether breach of any of these statutory duties would give rise to any form of legal liability towards individuals – parents or children – enforceable in the courts. The prevailing view of the UK courts is clearly that no such liability will accrue in respect of *breach of statutory duty* in the context of educational provision in schools. This does not exclude the possibility of liability in negligence *at common law*, as will be discussed below. The exclusion of the possibility of liability for breach of statutory duty over education may come as no surprise, given that the right to education is generally categorised as a social, economic and cultural right of a positive nature whose realisation is dependent upon a wide range of political and economic considerations. This is borne out by the breadth of the statutory duties imposed under the legislative regime as seen above: while the Secretary of State and other public authorities – including headteachers – have an onerous statutory duty to ensure that the curricular requirements are implemented, judicial enforcement of those duties would be a remote prospect. This was clearly the position taken by the House of Lords in the seminal decision in this context, *X. v. Bedfordshire County Council* in 1995⁸. This litigation arose out of a number of actions grouped together and raised the question as to whether careless performance by a local authority of its *statutory* or *common law* duties in connection with the education or welfare of children could give rise to an action for damages. It was decided by the House of Lords that there was no liability in damages for breach by an LEA of its *statutory* duties in respect of the provision of education: in particular the very broad obligation of an LEA under section 14 of the Education Act 1996 to ensure the provision of sufficient schools for pupils living in its area was too broad in its nature and substance and was an obligation owed to too wide a category of people to give rise to an action in damages on the basis of a failure to make proper educational provision. The obligations of the LEA under the section were, furthermore, too heavily dependent upon a wide range of policy considerations for an action in damages to lie in respect of any alleged breach.

The exclusion of liability for breach of statutory duty in *X. v. Bedfordshire County Council* was endorsed by the House of Lords in the later very important case of *Phelps v. London Borough of Hillingdon*⁹. *Phelps* was an action brought by a dyslexic former pupil

8 [1995] 3 All England Law Reports 353.

9 [2000] 3 Weekly Law Reports 776.

against the LEA with responsibility for her education, claiming damages for its having failed to identify her as suffering from dyslexia, and failing to take appropriate remedial action (Harris 1999; Meredith 2001). While liability for negligence at common law on the part of the educational psychologist employed by the LEA was recognised in this case, the House of Lords explicitly stated that no liability arose on the part of the LEA for breach of any of its *statutory duties* under the applicable education legislation. In this case the applicable legislation was primarily that relating to provision for children with special educational needs – Part IV of the Education Act 1996 – which incorporated a range of procedural mechanisms for parents of such children to challenge the decisions by LEAs in respect of their children, particularly by way of exercising a right of appeal to the Special Educational Needs Tribunal. Lord Slynn commented in the House of Lords as follows:

„... Although the duties (owed by the LEA) were intended to benefit a particular group, mainly children with special educational needs, the Act is essentially providing a general structure for all local education authorities in respect of all children who fall within its provision. The general nature of the duties imposed on local authorities in the context of a national system of education and the remedies available by way of appeal and judicial review indicate that Parliament did not intend to create a statutory remedy by way of damages. Much of the Act is concerned with conferring discretionary powers or administrative duties in an area of social welfare where normally damages have not been awarded when there has been a failure to perform a statutory duty.“¹⁰

These comments, made in the context of statutory duties on the part of LEAs in respect of children with special educational needs, would apply with equal if not grater force in respect of statutory duties owed to children generally by virtue of LEAs' obligations under the national curriculum. It is not thought that breach of statutory duty giving rise to liability in damages to parents or children would arise. The obligations arising from the legislation are of too general a nature and are owed to too broad a category of people to give rise to liability. This is not, however, to argue that liability for curricular failings may not arise at common law, the issue that will be explored in the following section.

4.2 *Liability in damages for common law negligence*

The cases of *X. v. Bedfordshire* and *Phelps v. London Borough of Hillingdon* themselves clearly indicate that liability in negligence at common law may arise through curricular shortcomings. This possibility was clearly envisaged by Lord Browne-Wilkinson in a crucial passage of his opinion in *X. v. Bedfordshire*:

10 [2000] 3 Weekly Law Reports 776 at p. 789.

„In my judgment a school which accepts a pupil assumes responsibility not only for his physical well-being but also for his educational needs. The education of the pupil is the very purpose for which the child goes to the school. The head teacher, being responsible for the school, himself comes under a duty of care to exercise the reasonable skills of a headmaster in relation to such educational needs. If it comes to the attention of the headmaster that a pupil is under-performing, he does owe a duty to take such steps as a reasonable teacher would consider appropriate to try to deal with such underperformance. To hold that, in such circumstances, the head teacher could properly ignore the matter and make no attempt to deal with it would fly in the face, not only of society's expectations of what a school will provide, but also of the fine traditions of the teaching profession itself. If such a head teacher gives advice to the parents, then in my judgment, he must exercise the skills and care of a reasonable teacher in giving such advice.“¹¹

Liability for negligence at common law was likewise recognised by the House of Lords in *Phelps*: the educational psychologist who had failed to diagnose dyslexia was held to have been in breach of her duty of care not only to her employers – the LEA – but also to the pupil. Furthermore, the existence of such a duty of care extended well beyond the role of educational psychologists in assessing a pupil's special educational needs to other professional people working within the education service. As stated by Lord Nicholls in his opinion in *Phelps*:

„In the same way as an educational psychologist owes a duty of care in respect of matters falling within the scope of his educational expertise, by parity of reasoning so must a teacher owe a duty of care to a child with learning difficulties in respect of matters which fall within his sphere of competence. A teacher must exercise due skill and care to respond appropriately to the manifest problems of such a child, including informing the head teacher or others about the child's problems and carrying out any instructions he is given. If he does not do so, he will be in breach of the duty he owes to the child, as well as being in breach of the duties he owes his employer, and his employer will be vicariously liable accordingly.

... It cannot be that a teacher owes a duty of care only to children with special educational needs. The law would be in an extraordinary state if, in carrying out their teaching responsibilities, teachers owed duties to some of their pupils but not others. So the question which arises ... is whether teachers owe duties of care to all their pupils in respect of the way they discharge their teaching responsibilities. This question has far-reaching implications. Different legal systems have given different answers to this question. I can see no escape from the conclusion that teachers do, indeed, owe such duties.“¹²

11 [1995] 3 All England Law Reports 353 at p. 395.

12 [2000] 3 Weekly Law Reports 776 at p. 804.

The recognition of liability in negligence at common law on the part of LEAs, governing bodies and teachers (including vicarious liability on the part of LEAs and governing bodies as employers of teachers) is of the very first importance as a matter of principle. It should not, however, be inferred from the decision in *Phelps* that such actions will occur frequently. It will remain extremely difficult to establish a breach of duty of care in the educational context, and litigants will face considerable problems in establishing the necessary causal link between any such breach on the one hand and consequential loss to the child on the other. The quantification of damages will also be highly problematic. It can be said with fair certainty that the *Phelps* case has not opened the door to actions based simply on what pupils or parents may regard as teaching of poor quality. The nature of the breach of the duty of care would have to be more specific and more substantial than this. As was stressed by Lord Nicholls in his opinion in *Phelps*:

„This is not to open the door to claims based on poor quality of teaching. It is one thing for the law to provide a remedy in damages when there is manifest incompetence or negligence comprising specific, identifiable mistakes. It would be an altogether different matter to countenance claims of a more general nature, to the effect that the child did not receive an adequate education at the school, or that a particular teacher failed to teach properly. Proof of under-performance by a child is not by itself evidence of negligent teaching. There are many, many reasons for under-performance. A child's ability to learn from what he is taught is much affected by a host of factors which are personal to him and over which a school has no control. Emotional stress and the home environment are two examples. Even within a school, there are many reasons other than professional negligence. Some teachers are better at communicating and stimulating interest than others, but that is a far cry from negligence. Classroom teaching involves a personal relationship between teacher and pupil. One child may respond positively to the personality of a particular teacher, another may not. ... Suffice to say, the existence of a duty of care owed by teachers to their pupils should not be regarded as furnishing a basis on which generalised 'educational malpractice' claims can be mounted.“¹³

4.3 Judicial review

While liability in negligence may be a remote possibility in the curricular context, the issue remains as to whether the legality of the actions, decisions or failings of public authorities in carrying out their statutory responsibilities in formulating and implementing the school curriculum may be subject to judicial review. Education as a whole has, indeed, become a fertile ground for judicial review, especially in such areas as parental choice of school, the exclusion of pupils from school, and provision for children with special educational needs (Harris 1998; Meredith 1995). The particular context of the school curriculum is, however, more problematic from the point of view of founding

13 Ibid., at p. 804-5.

claims for judicial review as it is an area almost wholly devoid of procedural rights vested in the individual parent or child. In this respect it sharply contrasts with these other areas of educational provision which are fraught with procedural technicalities and mechanisms and thus areas in which LEAs and school governing bodies may well find themselves being challenged as to the legality of their actions. In the context of the curriculum, as we have seen in part 3 above, the statutory phraseology is broad in the extreme, and virtually no express procedural or substantive rights are vested in individuals. It is true that children may be said to have a right to education as correlative to the duties imposed upon LEAs to provide sufficient schools (Education Act 1996, Sect.13) and those imposed upon the Secretary of State, LEAs, governors and head-teachers to implement the basic and national curriculum, but judicial enforcement of this right through judicial review is highly improbable. Enforcement of curricular obligations in practice is achieved through the governmental processes of school inspection, principally under the School Inspections Act 1996, and the many and complex statutory powers of control and intervention in the running of schools at the disposal of the Secretary of State and LEAs under the School Standards and Framework Act 1998 (Sect.14-19) and the Education Act 2002 (Sect.54-59) Furthermore, parents have a right under the Education Act 1996 (Sect.409) to make a formal complaint in respect of curricular matters to statutory curricular complaints bodies established at LEA level. Empirical research has, however, found that there is a strikingly low incidence of recourse to such bodies, and the nature of any remedies that might be available by virtue of such a complaint is unclear (Harris 1992).

These considerations therefore leave judicial review in the context of the curriculum as unlikely. The possibility does exist, however, that this may change in time by virtue of the incorporation of the European Convention on Human Rights into UK law under the Human Rights Act 1998. Article 2 of the First Protocol to the Convention provides that:

„No person shall be denied the right to education. In the exercise of any functions which it assumes in relation to education and to teaching, the State shall respect the right of parents to ensure such education and teaching in conformity with their own religious and philosophical convictions.“

Article 2 of the first Protocol has, however, not proved to be a fertile source of individual challenge over curricular matters, and it is thought unlikely that it would found challenges in the UK courts over curricular provision in anything other than exceptional cases. Clearly, in a culturally diverse society arguments may be put forward that the national curriculum is insufficiently diverse and pluralistic in its coverage of cultural difference (Poulter 1998, p.57-59). Such arguments could perhaps be of particular relevance in the context of the programmes of study in history, art and music and language. Curricular Orders have, on the other hand, approved a wide range of foreign languages for study within the national curriculum, including Arabic, Bengali, Chinese, Gujarati, Hindi, Japanese, Punjabi, Turkish and Urdu. Such arguments as to insufficient

diversity are entirely to be expected but very unlikely to succeed, not least because when the UK acceded to Article 2 of the First Protocol, it did so subject to a very important reservation, namely that the Article was accepted only so far as it was compatible with the provision of efficient instruction and training and the avoidance of unreasonable public expenditure. The second element of the reservation relating to public expenditure would be very likely to defeat any claims that the UK was in breach of its Convention obligations by virtue of insufficient diversity and pluralism within the curriculum, given the cost implications of the provision of a more broadly based curriculum. This is likely to be the case even though the legislation does not permit parents of pupils attending maintained schools to withdraw their children from any aspects of the national curriculum (in contrast with religious education and worship and sex education where an absolute right of parental withdrawal is provided). This view is reinforced by the fact that it is open to parents to educate their children at a wide range of private schools catering not only for adherents to minority religions but also for a wide range of cultural or pedagogical preferences. It is also open to parents to educate their children in the home: while parents are under a statutory obligation (Education Act 1996, Sect.7) to ensure that their children of compulsory school age receive efficient full-time education suitable to their age, ability and aptitude and to any special educational needs they may have, this may be either by regular attendance at school *or otherwise*. The possibility of withdrawing children from the maintained sector would significantly undermine any successful legal challenge by parents to the substantive content of the national curriculum on the basis that it failed adequately to respect their religious or philosophical convictions.

It has been suggested, however, that the provision of sex education could conceivably give rise to a challenge based on the second sentence of Article 2. The statutory framework regulating the provision of sex education outlined in part 3 above, and the statutory *Guidance* issued by the Secretary of State to LEAs, school governors and teachers, is, however, generally bland in its tone and would be unlikely to prove a successful basis for challenge by virtue of lack of respect for philosophical convictions. With regard, for example, to the particular issue of ethnicity in the context of sex education, the Secretary of State's *Guidance* emphasises that:

„It is ... important for (sex education) policies to be both culturally appropriate and inclusive of all children. Primary and secondary schools should consult parents and pupils both on what is included, and how it is delivered. For example, for some children it is not culturally appropriate to address particular issues in a mixed group. Consulting pupils and their families will help to establish what is appropriate and acceptable for them...“ (Department for Education and Employment 2000, Para.1.25)

Nonetheless, the overall tone of the *Guidance* could be said to be highly moralistic in approach, particularly in respect of its emphasis on the importance of marriage and family life. This may well accord with the views and preferences of the majority of parents, but whether it is sufficiently inclusive, objective, critical and *pluralistic* in a highly

diverse society is perhaps open to question. In the well-known case of *Kjeldsen, Busk, Madsen and Pedersen v. Denmark* in 1976¹⁴ the European Court of Human Rights interpreted the obligation in the second sentence of Article 2 as requiring states to ensure that:

„... information or knowledge included in the curriculum is conveyed in an objective, critical and pluralistic manner.“¹⁵

While some parents may object to the moralistic and arguably not particularly pluralistic tone of the statutory provisions on sex education, it is, however, thought to be highly improbable that these statutory provisions or the *Guidance* issued under them would fall foul of Article 2 by virtue of being insufficiently pluralistic in nature. The *Kjeldsen* case did not impose rigorous and restrictive conditions upon state authorities in the formulation and delivery of their sex education curriculum, but, on the contrary, left them very generous discretion which would be hard to challenge unless the state were seen to be acting in an overtly indoctrinatory manner.

5. Conclusions

The establishment of a highly regulated and prescriptive school curriculum has probably been the most prominent and significant development in the governance of education in England since the Education Act of 1944, the foundation stone of the current system. The introduction of the national curriculum was a deeply political reform – set amid a number of other crucial reforms effected by the Thatcher/Major government aimed at promoting parental choice, accountability and the incorporation market forces into the provision of education in schools. The national curriculum was also a deeply centralising measure which set the tone for much further centralised prescription, control, inspection and direct intervention in the running of schools and LEAs in the years that followed, much of which has been continued and consolidated by the present government. Many have welcomed the national curriculum as a crucial mechanism for raising standards and eradicating inequality of educational provision across the country. Coupled with subsequent reforms of the school inspection system, it has arguably done much to reverse what many saw as a serious decline in educational standards in the 1970s and early 1980s. Furthermore, much of the opposition to the national curriculum in its early years – particularly among the teaching profession which viewed its professional autonomy as being under threat – has been allayed by virtue of the considerable modifications introduced after the Dearing review in 1994. While there clearly does remain some opposition to the principle of a national curriculum, and there is debate over particular aspects of its contents and over the arrangements for assessing and

14 (1976) Series A, No. 23.

15 Ibid., para. 53.

testing pupils and the dissemination of the results of these tests, there is a general consensus today that the national curriculum has been broadly beneficial in its impact. What it has not done, however – and was never intended to do – is to confer on individual parents and children enhanced legal rights enforceable in the courts over the delivery of the curriculum in schools. As the cases of *X. v. Bedfordshire* and *Phelps v. London Borough of Hillingdon* have made clear, the courts do not recognise educational legislation designed by Parliament for the benefit of the population at large as conferring liability towards individuals for breach of statutory duty. The very broad and discretionary terms in which the statutory provisions relating to the basic and national curriculum are framed strongly underlines this. The courts have also been highly reluctant to develop the common law of negligence in the sphere of the substantive provision of education, although they have recognised the existence of a duty of care on the part of teachers and public authorities here as a matter of principle. In practice, the problems here faced by litigants – particularly in respect of causation – will make successful legal challenge quite exceptional. Finally, it is clear that, while judicial review in areas of education which are procedurally intensive – such as choice of school, exclusions and special educational needs – is a very real prospect, it is highly unlikely to arise in the context of the secular curriculum, a position which is unlikely to be significantly changed by the incorporation of the European Convention on Human Rights into UK law.

Literatur

- Bash, L./Coulby, D. (1989): *The Education Reform Act: Competition and Control*. London: Cassel.
- Department for Education and Employment (2000): *Sex and Relationship Guidance*. London: DfEE Publications.
- Flude, M./Hammer, M. (1990), *The Education Reform Act 1988: its Origins and Implications*. London: Falmer Press.
- Graham, D./Tytler, D.A. (1992): *Lesson for Us All: The Making of the National Curriculum*, London: Hodder & Stoughton.
- Harris, N. (1992): *Complaints About Schooling: the Role of Section 23 of the Education Reform Act 1988*. London-Manchester : Nuffield Foundation.
- Harris, N. (1993): *Law and Education: Regulation, Consumerism and the Education System*. London: Sweet & Maxwell.
- Harris, N. (1998): *Judicial Review and Education*. In: Buck, T. (Ed.): *Judicial Review and Social Welfare*. London-New York : Pinter, Ch.1.
- Harris, N. (1999): *Ausbilder auf der Anklagebank: Vom Aufstieg und Fall der Prozesse wegen Ausbildungsmängeln vor den englischen Gerichten*. In: *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 47, S.202-214.
- Inner London Education Authority (1976): *Report of the William Tyndale Junior and Infants School Public Inquiry*. London: ILEA Publications.
- Meredith, P. (1989): *Educational Reform*. In: *Modern Law Review* 52, p.215-231.
- Meredith, P. (1992): *Government, Schools and the Law*. London: Routledge.
- Meredith, P.(1995): *Judicial Review and Education*. In: Hadfield, B. (Ed.): *Judicial Review: A Thematic Approach*. Dublin: Gill and Macmillan, Ch.3.

- Meredith, P. (1998): The Fall and Rise of Local Educational Authorities. In: Liverpool Law Review 22(1), p.41-62.
- Meredith, P. (2001): Schadensersatzpflicht für Fehlerziehung – der Fall Phelps im Britischen House of Lords. In : Recht der Jugend und des Bildungswesens 49, S.370-378.
- Poulter, S. (1998): Ethnicity, Law and Human Rights: The English Experience. Oxford: Oxford University Press.

Anschrift des Autors:

Paul Meredith, Reader in Education Law, Faculty of Law, University of Southampton,
Southampton SO17 1BJ, United Kingdom. E-Mail: apkm@soton.ac.uk.

Christel Adick

Bedeutung von Lehr- und Lernzielen in international vergleichender Perspektive

1. Einleitung

Internationale Einflüsse tangieren nationale Bildungsentwicklungen auf verschiedenen Ebenen von der Formulierung neuer bildungspolitischer Rahmenbedingungen, z.B. der Einführung zentraler Testagenturen, über die Entwicklung neuer Lehrpläne bis hin zur Veränderung der Unterrichtspraxis. Im Folgenden soll die Lehr- und Lernzielentwicklung in international vergleichender Perspektive betrachtet werden, indem nach einer Begriffsklärung (Kap. 2) zunächst Lehr- und Lernziele als Gegenstand international vergleichender Forschung (Kap. 3) und anschließend als Ergebnis internationaler Diskurse (Kap. 4) thematisiert werden. Dabei wird neben der Berücksichtigung inhaltlicher Aspekte besonderes Augenmerk auf Lehr- und Lernziele als Steuerungsvariablen staatlichen Handelns gelegt, da gerade dieser Aspekt auf internationaler Ebene herausgefordert wird. Effekte des internationalen Wettbewerbs werden z.B. in den Rückwirkungen internationaler Schulleistungsvergleiche auf die nationale Bildungspolitik greifbar oder äußern sich in Gestalt von Globalisierungsimperativen wie Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung, die durch internationale Abkommen wie dem derzeit zur Verhandlung anstehenden GATS (General Agreement on Trades and Services) an die einzelgesellschaftlichen Bildungssysteme herangetragen werden.

2. Lehr- und Lernziele im internationalen Diskurs

Lehr- und Lernziele sind Gegenstand verschiedener erziehungswissenschaftlicher Disziplinen oder Diskurse wie Didaktik, Curriculumentwicklung, Lehr-Lernforschung, Lehrplantheorie, Unterrichtsforschung, Pädagogische Psychologie. Will man sich international vergleichend mit Lehr- und Lernzielen beschäftigen, so stellt sich also zunächst die Frage, ob in anderen Ländern Entsprechungen vorhanden sind, die forschungsmethodisch einen begründeten Vergleich und normativ-programmatisch eine Verständigung über Lehr- und Lernziele zulassen.

2.1 Didaktik und/oder curriculum studies

Die Frage der Vergleichbarkeit hat in den 1990er-Jahren insbesondere eine internationale Forschergruppe um Stefan Hopmann, Kurt Riquarts und anderen unter dem Motto ‚Didaktik meets Curriculum‘ aufgegriffen (Hopmann 1990; Hopmann/Riquarts 1995;

Gundem/Hopmann 1998; Goodson/Hopmann/Riquarts 1999). Obwohl deren Perspektive weder alle europäischen noch gar außereuropäische Traditionen (mit Ausnahme der nordamerikanischen) umfasst, so postuliert sie doch zwei grundlegende Idealtypen, die *curriculum studies* angelsächsischen Ursprungs und die in den mittel- und nordeuropäischen Ländern vorherrschende *Didaktik*: Beide operierten mit je unterschiedlichen Vorstellungen des Verhältnisses von Lehrplan, Lehre und Unterricht, die „vor allem in gegensätzlichen Traditionen der Lehrerbildung (didaktisch versus methodenzentriert) und der Schulkontrolle (zentral versus lokal) verankert“ seien (Hopmann/Riquarts 1995, S. 9). Dennoch erzwingen gerade „die internationale Verflechtung des (Schul-) Wissens, die internationale Verflechtung der Ausbildungswege, die sich angleichenden Strukturen der Lehrplanarbeit, die internationale Kooperation in Forschung und Entwicklung“ eine Verständigung über Ländergrenzen hinweg (ebd., S. 21). Eine relative Einigkeit zwischen Didaktik- und Curriculummodellen bestehe beispielsweise im Primat der Zielbestimmung als Ausgangspunkt aller didaktischen bzw. curricularen Überlegungen (ebd., S. 23).

Wenn hier auf den Diskurs von *curriculum studies* und Didaktik Bezug genommen wird, dann geschieht dies in der Annahme, dass aufgrund kolonialer Expansion und hegemonialer Einflüsse in den stark anglophon dominierten supranationalen Organisationen wie UNESCO, UNICEF, Weltbank und OECD die *curriculum studies* zwar in viele nationale Bildungsdiskurse importiert wurden und vermutlich weltweit dominieren, dass die internationale Forschung und Verständigung über Lehr- und Lernziele aber dennoch offen sein sollte für andere Denktraditionen wie z.B. die kontinentaleuropäische Didaktik und weitere möglicherweise in anderen Kulturkreisen vorhandene Konzeptionen.

2.2 Lehr- und Lernziele als Steuerungsvariablen

R.M. Thomas (1990, S. 25) hat einmal die in der anglophonen Literatur vorfindlichen Begriffe zur Bezeichnung von Lehr- und Lernzielen zusammengestellt und kommt dabei zu folgender Liste: „goals, aims, objectives, intended outcomes, ends, purposes, targets, functions, desires, and ambitions“; diese sieht er als Synonyme zur Bezeichnung für „the results that education systems are expected to produce“. Hierin zeigt sich die Tradition der *curriculum studies*, in der eher vom Ende, vom *output*, während in der lehrplanzentrierten Didaktiktradition eher vom Anfang, vom *input* her gedacht und argumentiert wird.

In der Didaktiktradition ist der Begriff ‚Ziele‘ keinesfalls in einem inhaltsneutral verkürzten Sinn gemeint, sondern bezeichnet den unhintergehbaren Implikationszusammenhang von Zielen und Inhalten, demzufolge es unmöglich ist, Ziele ohne Inhalte zu unterrichten und vice versa, worauf schon Blankertz (1972, S. 157ff.) in seiner scharfzüngigen Kritik an lernzieltaxonomischen Didaktiken verwiesen hatte. Auch in der Perspektive der *curriculum studies* werden die von Murray genannten ‚goals‘, ‚aims‘, ‚objectives‘ oder ‚outcomes‘ wohl kaum ohne die Vermittlung von Inhalten erreicht und

abgeprüft werden können. In diesem Sinne stellen Lehr- und Lernziele *inhaltlich-intentionale Steuerungselemente des Unterrichts* dar. Auch wenn sie als Zielvorgaben für ganze Bildungssysteme formuliert sind, so z.B. in entsprechenden Paragraphen von Landesverfassungen, richten sie sich letztlich auf den Unterricht, in dem Lehrende und Lernende gemeinsam an der intergenerationellen Weitergabe von Kultur arbeiten. Aus diesem Grunde wird im Folgenden der Begriff ‚Lehr- und Lernziele‘ letztlich auf Unterricht bezogen, und zwar auf Unterricht in öffentlichen Pflichtschulsystemen, da es Anzeichen dafür gibt, dass sich internationale Einflüsse in anderen Bildungssektoren anders auswirken als im Pflichtschulbereich. So steht z.B. die Hochschulentwicklung unter dem Vorzeichen des sog. Bologna-Prozesses der Schaffung eines europäischen Hochschulraumes (vgl. Bologna Declaration 1999) und der Diskussion um die Zulassung privater transnationaler Bildungsanbieter (vgl. Adam 2001). Und eine Bestandsaufnahme der OECD zur Implementation von E-Learning in nationalen Bildungskontexten erbrachte eine große Diskrepanz zwischen dem eher resistenten und durch staatliche Kontrolle geschützten Pflichtschulbereich und anderen Sektoren des ‚lebenslangen Bildungsmarktes‘ etwa in Bereichen der Erwachsenenbildung, in tertiären Einrichtungen und in der betrieblichen Weiterbildung, die einen offeneren Zugang für die Vermarktung von E-Learning bieten (OECD 2001, S. 29ff.).

Es wird vorgeschlagen, Lehr- und Lernziele in internationaler Perspektive mit verschiedenen Entscheidungsebenen in Verbindung zu bringen, die von der Weltebene bis zur Unterrichtspraxis reichen und die mit je unterschiedlichen makro- bis mikrodidaktischen Diskursen verbunden sind (vgl. Adick 2002b, S. 403f.):

- Auf der *Weltebene* finden sich Lehr- und Lernziele bspw. in den Programmen supranationaler Organisationen wie UNESCO oder OECD;
- auf der *einzelstaatlichen Entscheidungsebene* sind sie in rechtlichen und bildungspolitischen Rahmenvorgaben wie Lehrplänen und Prüfungsordnungen enthalten;
- auf der *Ebene der Unterrichtsfächer* treten sie in Fachdidaktiken und Schulbüchern zu Tage;
- auf der *Ebene von Unterrichtsgegenständen* erscheinen sie in der didaktischen Analyse und Planung einzelner Themen;
- *in der Unterrichtspraxis* sind sie am Handeln der Lehrenden und Lernenden ablesbar.

Lehr- und Lernziele können daher als kontextspezifisch unterschiedlich artikuliert curriculare Steuerungsvariablen begriffen werden, wenngleich ihr letzter Sinn und Zweck der Unterricht ist.

2.3 *Globalisierung als Delegitimierung nationaler Bildungspolitik?*

Im internationalen Zusammenhang betrachtet tangiert das Thema ‚Lehr- und Lernziele‘ als Ausdruck der Steuerungsfunktion staatlichen Handelns eine Fragestellung mit praktischer Bedeutsamkeit, die in den letzten Jahren unter verschiedenen Etiketten weltweit

breite Aufmerksamkeit erlangt hat. Gemeint ist hier ein Konglomerat von Diskussionen über das Verhältnis von Staat und Marktmechanismen in nationalen Bildungssystemen, über Schulautonomie, Wettbewerb und Privatisierung, über Dezentralisierung und Deregulierung (vgl. z.B. Mitter 1996; Ügeöz 1998; Jach 1999; Döbert/Geißler 1999; Radtke/Weiß 2000). Die Diskussion über die Reform und Weiterentwicklung der einzelgesellschaftlichen Bildungssysteme korrespondiert dabei in nicht zu ignorierender Weise zur Globalisierungsdiskussion, wenn beispielsweise im Memorandum der Gruppe von Lissabon (1997, S. 63ff.) *Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung* als die drei Hauptantriebskräfte der Globalisierung gekennzeichnet werden. Die leitende Perspektive der folgenden Ausführungen orientiert sich daher an folgenden Fragestellungen: Ist angesichts von Globalisierung eine Erosion oder eine Modifikation einzelgesellschaftlicher Traditionen zu beobachten? Deuten Forschungsergebnisse auf eine Delegitimierung staatlicher Steuerungsfunktionen? Findet ein Rückzug des Staates aus der Verantwortung gegenüber dem öffentlichen Bildungssystem statt?

3. Lehr- und Lernziele als Gegenstand international vergleichender Forschung

Besonders umfangreiche empirische Untersuchungen zur weltweiten Bildungsentwicklung, die über Länderstudien und über Vergleiche, die nur zwei oder wenige Länder umfassen, weit hinausgehen, hat in den letzten Jahrzehnten die sog. Stanford Gruppe um J.W. Meyer u.a. vorgelegt. Den Auftakt bildete eine Untersuchung der weltweiten Bildungsexpansion der 1950er- und 60er-Jahre (Meyer u.a. 1977), die in den Folgejahren durch weitere Forschungen bis in Datenbestände des 19. Jh. ausgeweitet wurde (Meyer/Ramirez/Soysal 1992). Im Rahmen dieses Aufsatzes soll es genügen, darauf hinzuweisen, dass diese und weitere Forschungen zum Faktor Bildungsexpansion über alle Länderspezifika hinweg bemerkenswert ähnliche Trends erbrachten, die die Autoren dazu veranlassten, von einer ‚Weltbildungsrevolution‘ auszugehen, die auf globaler Ebene (statt einzelgesellschaftlich) stattfindet und die nur durch Bezug auf die Entstehung weltweit ähnlicher Diskurse und Institutionen erklärbar sei.

Neben den empirischen Forschungen entstand auch eine intensive Arbeit an einer Theoriekonzeption zur Erklärung der Befunde, die der Stanford Gruppe inzwischen das Markenzeichen des ‚Neo-Institutionalismus‘ eingetragen hat. Neo-Institutionalismus (vgl. einführend Hasse/Krücken 1999) wird inzwischen als eine Alternative im Arsenal der Theorien um Weltsystem, Weltgesellschaft und Globalisierung gehandelt. Der neo-institutionalistische Ansatz konzentriert sich dabei auf ‚Mythen‘ im Sinne von ideologischen Grundlagen und auf institutionelle Isomorphien und Konvergenzen und sieht die weltweit ähnliche Bildungsexpansion einschließlich der sie begleitenden Schulstrukturentwicklungen und Bildungsziele als Ausdruck einer Globalisierung westlicher Kultur- und Strukturmuster. In den letzten 200 Jahren kam es demnach zur Herausbildung eines zwischenstaatlichen Systems miteinander interagierender strukturell ähnlicher Nationalstaaten, die neben dem Machtmonopol über Territorien und ihre Bewohner auch die Kontrolle über das Bildungswesen erlangten. Die Konstitution öffentlicher Bil-

dungswesen wurde getragen von öffentlich anerkannten ‚Mythen‘, z.B. dem Mythos des Individuums, des Fortschritts und des Staates als Garanten des Gemeinwohls. Die strukturell ähnlichen Herausforderungen, denen sich moderne Staaten gegenübersehen, führten nicht zuletzt im Bildungswesen zu isomorphen Strukturbildungen (Meyer 1980; Ramirez/Boli 1987). Da der historische Prozess noch nicht abgeschlossen ist, gilt es weiterhin zu erforschen, ob neue strukturell ähnliche Herausforderungen, etwa die genannten Globalisierungsimperative, wiederum zu isomorphen Antworten, z.B. weltweit zu Deregulierungs- und Privatisierungstendenzen im Bildungswesen, führen.

3.1 Internationale curriculare Konvergenzen: Ergebnisse der Stanford Studien

Auf die erste Untersuchung der Stanford Gruppe zur Bildungsexpansion bezog sich eine Studie, die die zum Faktor ‚Expansion‘ weltweit korrespondierende staatliche ‚Ideologie‘ untersuchte (Fiala/Lanford 1987). Die Inhaltsanalyse offizieller Verlautbarungen über Sinn und Zweck des jeweiligen öffentlichen Bildungssystems, die sich auf über hundert Länder erstreckte, erbrachte ein deutliches Übergewicht von Zielbeschreibungen, die sich um den Begriff ‚Entwicklung‘ drehen: Nationale, ökonomische und Persönlichkeitsentwicklung rangieren demnach vor allen anderen Zielvorstellungen religiöser, politisch-ideologischer und lokal-kultureller Art. Diese Entwicklungsideologie habe im Sinne einer ideologischen Unterfütterung als Legitimationsstrategie in allen Schulsystemen nach dem Zweiten Weltkrieg vorgeherrscht und mit zu der von Meyer u.a. (1977) konstatierten Weltbildungsrevolution beigetragen.

In die oben genannte Theorieperspektive fügen sich auch die Untersuchungen der Stanford Gruppe zur weltweiten Curriculumentwicklung des 20. Jh. von der Grundschule bis zur oberen Sekundarstufe. Dem neo-institutionalistischen Ansatz zufolge ging mit der Angleichung von Beschulungstrends und schulstrukturellen Entwicklungen auch eine Angleichung der Curricula einher. So erbrachten die Untersuchungen zur Curriculumentwicklung im Primarbereich (Benavot u.a. 1991; Meyer/Kamens/Benavot 1992), dass Lehr- und Lernziele in weltweit ähnlichen Schulfächern und Stundenanteilen organisiert sind. Der Unterricht in einer oder mehreren Nationalsprachen gehört mit etwa einem Drittel der Unterrichtszeit zum Kernbestand der (überwiegend 5 bis 6 Jahre umfassenden) Primarschule; etwa ein Sechstel entfallen auf Mathematikunterricht, je ein Zehntel auf naturwissenschaftlichen und auf sozialwissenschaftlichen Unterricht. Der Rest der Unterrichtszeit wird mit musisch-ästhetischen, religiösen oder ethischen Unterrichtsfächern sowie mit Sport und einigen wenigen recht länderspezifischen Unterrichtsinhalten zugebracht. Es zeichnet sich damit ein globales Standardcurriculum öffentlicher Pflichtschulen im Primarbereich ab.

Etwas anders sieht das Bild auf der oberen Sekundarstufe aus, für die die Autoren in historisch-vergleichender Perspektive mehrere miteinander konkurrierende Curriculumtypen ermittelt haben: In geringer werdender Anzahl gibt es auf dieser Bildungsstufe noch den Typus eines klassisch-humanistischen Fächerkanons, wohingegen mathematisch-naturwissenschaftliche oder geisteswissenschaftliche Profile ihre Position in

einer Reihe von Ländern behaupten. Jedoch scheinen Schulsysteme, die auch in der oberen Sekundarstufe ein allgemeinbildendes Profil („comprehensive and general“) anbieten, weltweit zuzunehmen (Kamens/Meyer/Benavot 1996). Ob sich diese Tendenz fortsetzt, müssen Folgestudien zeigen.

Befunde zu curricularen Konvergenzen und zur Entstehung weltweit ähnlicher Standardcurricula stellen in vielerlei Hinsicht eine Herausforderung der gewohnten Vorstellungen von nationaltypischen Besonderheiten der Lehr- und Lernzielentwicklung dar und sind deswegen nicht unwidersprochen geblieben. Starke forschungsmethodische Einwände gegen die Untersuchungen von Meyer, Kamens und Benavot (1992) erhebt z.B. Hopmann (1993) in seiner detaillierten Kritik an der Auswahl der herangezogenen Dokumente, deren Datenqualität und an der Interpretation von Entwicklungsverläufen einzelner Länderbeispiele. Seine Kritik gipfelt in dem Vorwurf, die besagte Studie lasse jegliche methodologische Diskussion der Probleme international vergleichender Forschung in der Definition adäquater Vergleichskriterien vermissen: „It is amazing how someone who has contributed as much to our knowledge of the myths and semantics of schooling as Meyer can take the headings in timetables and official guidelines for granted, as if they could represent more than themselves“ (ebd., S. 481). Vermutlich, so schreibt auch Lenhardt (1993, S. 24), hätte eine Untersuchung, die sich nicht nur den Stundentafeln, sondern auch dem tatsächlich erteilten Unterricht gewidmet hätte, statt des postulierten weltweiten Standardcurriculums eine größere internationale Varianz erbracht; dennoch sieht er das Untersuchungsvorhaben dadurch legitimiert, dass Stundentafeln aufgrund ihrer normativen Geltung nicht gering einzuschätzen seien.

Trotz der Einwände muss festgehalten werden, dass die Stanforder Autoren im Bereich der internationalen Curriculumforschung bislang die breiteste empirische Vergleichsbasis zugrunde gelegt haben. Dass dabei, wie bei allen hoch aggregierten makroanalytischen Designs, Differenzierungen oder gar der Einzelfall nicht genügend Berücksichtigung finden, muss in Rechnung gestellt werden. In historischer Perspektive haben ihre Untersuchungen einige historische Trends des 20. Jh., z.B. den Einzug naturwissenschaftlicher Curricula in die breite Massenbildung oder den Rückgang klassisch-humanistischer Profile auf der oberen Sekundarbildung empirisch belegt. Der gesamte Forschungsrahmen kann daher die eher länderspezifischen Fallstudien zur Geschichte und Funktion einzelner Schulfächer, wie sie z.B. in der genannten Arbeitsgruppe ‚Didaktik meets curriculum‘ vorgelegt wurden (Goodson/Hopmann/Riquarts 1999), sinnvoll ergänzen.

3.2 Lehr- und Lernzieldimensionen in internationalen Schulleistungsvergleichen

Internationale Schulleistungsvergleiche und die in neuerer Zeit zunehmenden nationalen Tests erheben neben den Schülerleistungen meist eine Reihe von Hintergrundvariablen, die in einem weiteren oder engeren Sinne immer auch Lehr- und Lernzieldimensionen betreffen, da die gefundenen Testergebnisse mit schulischen Kontext- und

Prozessvariablen in Verbindung gebracht werden. Die Testkonstruktion von TIMSS (Third International Mathematics and Science Study) war sogar explizit so konzipiert, Schülerleistungen in einem mehrstufig gefassten curricularen Kontext zu messen (vgl. Baumert/Bos/Lehmann 2000, Bd. 1, S. 43ff.):

- als *intendiertes Curriculum* galt die Ebene des Bildungssystems, die durch Curriculanalysen und Expertenbefragungen untersucht wurde;
- das *potenzielle Curriculum* fokussierte mittels entsprechender Lehrbuchanalysen die fachspezifische Ebene der Lehrbücher;
- das *implementierte Curriculum* bezog sich auf den in einer Schule tatsächlich behandelten Unterrichtsstoff und wurde mittels Schulleiter- und Fachleiterfragebögen ermittelt;
- das *erreichte Curriculum* nahm schließlich die Ebene der Lernenden mittels Leistungstests und Schülerfragebogen in den Blick.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die curriculare Validität der Testaufgaben durch verschiedene nationale Experten überprüft wurde (ebd., S. 45ff.). Für den Schulleistungsvergleich auf der Stufe der voruniversitären Mathematik und Physik wurde sogar eigens eine Zusatzstudie, die ‚Test-Curriculum *Matching Analysis*‘, durchgeführt, um die curriculare Validität auf internationaler Ebene zu prüfen, sowie für Deutschland eine weitere Untersuchung zur curricularen Validität der deutschen Stichprobe (vgl. Baumert/Bos/Lehmann 2000, Bd. 2, S. 112ff.). In Bezug auf die beiden in der TIMS-Studie untersuchten Unterrichtsfächer wurde dabei offenbar eine recht homogene Lehr- und Lernzielstruktur ermittelt: „Sehr schnell stellte sich dabei heraus, dass für die voruniversitäre Mathematik und Physik ein internationales Kerncurriculum zugrunde gelegt werden kann. Dies ist auch nicht verwunderlich, da die Eingangsvoraussetzungen im tertiären Bildungsbereich international sehr ähnlich sind.“ (Bos/Baumert 1999, S. 4f.). – Ungeachtet der generellen Schwierigkeiten der Wirkungsforschung, bestimmte Effekte tatsächlich auf bestimmte Eingangs- oder Prozessvariablen zurückzuführen, kann vermutlich damit gerechnet werden, dass internationale Schulleistungsvergleiche in Zukunft noch zunehmen werden und mit ihnen die empirische Erforschung des Zusammenhangs zwischen curricularen *input*-Variablen (Lehrpläne, Schulbücher, Prüfungsanforderungen), Prozessvariablen (Schulform, Schulklasse, Unterrichtsstil) und den Schülerleistungen als *output*-Variablen.

3.3 Steuerungsvarianten im internationalen Vergleich

Während die Stanford Studien vor allem die *input*- und die internationalen Schulleistungsvergleiche die *output*-Seite von Lehr- und Lernzielen in den Blick nehmen, sind länderübergreifende empirische Untersuchungen zu den *Effekten verschiedener Varianten curricularer Steuerung*, die über eine bloß typologische Gegenüberstellung hinausgehen, ob der damit verbundenen methodologischen Probleme selten. Aus diesem

Grunde soll eine neuere Untersuchung, die sich dieser Fragestellung widmet, etwas ausführlicher referiert werden.

In ihrer international vergleichenden Studie haben jüngst Astiz, Wiseman und Baker (2002) curriculare Steuerungsvarianten angesichts von Globalisierung untersucht. Hierbei begreifen sie Globalisierung in einem doppelten Sinne: einerseits als ökonomischen Prozess des verstärkten internationalen Wettbewerbs auf einem vernetzten Weltmarkt, der zur Zirkulation von Kapital, Arbeit, Waren und Informationen führe; andererseits unter Bezug auf die neo-institutionalistische Sichtweise als einen zu Konvergenzen tendierenden Prozess auf der Ebene formaler Institutionen in Bereichen wie Gesundheitswesen, Rechtssystem, Sozialfürsorge und dem öffentlichen Schulwesen. Beide Prozesse: ökonomischer Wettbewerb und institutionelle Isomorphie führen dazu, so ihre These, dass sich auch der Modus der curricularen Steuerung in den Schulsystemen weltweit angleicht. Die Steuerungsvarianten diskutieren die Autoren dabei unter dem Aspekt der weltweit in den letzten Jahrzehnten geforderten Dezentralisierung, die eine Rücknahme staatlichen Kontroll- und Verwaltungshandelns und damit ein Pendant zu neoliberalen Globalisierungspostulaten darstelle (ebd., S. 67ff.).

Vor diesem Hintergrund beschreiben die Autoren zunächst, wie sich der Dezentralisierungsdruck in einigen Ländern auswirkte (ebd., S. 73ff.): In Kolumbien behielt das Bildungsministerium nach mehrjährigen bildungspolitischen Auseinandersetzungen die zentrale Steuerungsgewalt über Lehrpläne, Einstellung des Lehrpersonals und Leistungsüberprüfung, wobei die lokale Ebene gewisse Adaptationsspielräume erhielt. Spanien vollzog nach dem Ende des autoritär-zentralistischen Franco-Regimes eine massive Hinwendung zu stärkerer Schulautonomie der neu geschaffenen Regionen bis hin zur Verwendung regionalspezifischer Unterrichtssprachen und der Einrichtung von Schulbeiräten, wobei das Bildungsministerium jedoch die Kontrolle über ein gemeinsames Kerncurriculum behielt. In Frankreich – das idealtypische Modell zentraler Steuerung schlechthin – wurde vehement an der höchsten Entscheidungskompetenz der nationalen Ebene festgehalten; die in den 1980er-Jahren erfolgten Dezentralisierungen, z.B. die Schaffung neuer untergeordneter Verwaltungseinheiten (Departments), veränderten das Bildungswesen nur marginal. In den USA – dem idealtypischen Modell einer dezentralen Steuerung *par excellence* – erfolgte eine beträchtliche Zunahme des Interesses an zentraler Steuerung in Bezug auf übergeordnete Curriculumziele, deren Implementation aber weiterhin in die Hände dezentraler Akteure gelegt wurde. Die Autoren folgern aus diesem Vergleich, dass der Dezentralisierungsdruck wegen der jeweiligen länderspezifischen Traditionen zu einem unterschiedlichen Mix zentraler und dezentraler Elemente führe. Genau dieses aber, der Mix, sei das Gemeinsame, und nicht etwa eine totale Dezentralisierung und Delegitimierung des staatlichen bildungspolitischen Handelns.

In einem zweiten, quantitativ-empirischen Schritt reanalysieren Astiz, Wiseman und Baker dann an N=39 Ländern verschiedene Daten der TIMS-Studie auf messbare Effekte, die auf Einflüsse von Dezentralisierung hindeuten (zu den benutzten Variablen s. ebd., S. 87f.). Sie ermitteln dabei eine Ländergruppe, in der überwiegend dezentrale Steuerung (USA, Kanada, Portugal, Niederlande, Australien, Schweden) und eine, in der überwiegend zentrale Steuerung (Hongkong, Israel, Lettland, Slowenien, Slowakische

Republik, Griechenland, Rumänien, Frankreich und Zypern) anzutreffen sei. Die größte Ländergruppe hingegen – darunter neben Deutschland auch England, Österreich, Russland und andere – sei durch den schon genannten Mix beider Steuerungselemente gekennzeichnet (ebd., S. 78ff.).

Ohne die genannte Studie überinterpretieren zu wollen, könnten die Befunde bedeuten, dass durch den Globalisierungsdruck in Richtung auf Dezentralisierung in Ländern mit stark zentralistischer Steuerung ein Diskurs ermuntert wird zur Eröffnung von mehr Schulautonomie auf verschiedenen Ebenen, der gelegentlich auch zu einigen realen Reformschritten in dieser Hinsicht führt. Auf der anderen Seite übernehmen Länder mit starken Autonomietraditionen durchaus auch zentralistische Optionen. Das sich abzeichnende Konvergenzmodell scheint deswegen nicht Dezentralisierung, sondern eines zu sein, das zentrale und dezentrale Steuerungselemente in einem Mix verbindet. In nationalen Bildungssystemen werden demzufolge externe Globalisierungsimperative nicht einfach exekutiert, sondern adaptiert. Gleichwohl führen sie zu einigen Veränderungen und häufig auch zu Konvergenzen. In einem übertragenen Sinne kann man bildungspolitische Veränderungen infolge von Globalisierungsdruck daher als gesellschaftliche Lernprozesse auf globaler Ebene ansehen, in denen einzelgesellschaftliche Erfahrungen in der Handhabung des öffentlichen Schulsystems – in diesem Falle Steuerungsmodelle – vor dem Hintergrund strukturell ähnlicher Außenanforderungen (Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung) auf einem internationalen Parkett (Ministertreffen, supranationale Organisationen, internationale Kongresse) ausgetauscht und neue Optionen ausgelotet werden (vgl. Adick 2002a, S. 229f.).

4. Lehr- und Lernziele als Ergebnis eines internationalen Diskurses

4.1 Rückkopplungseffekte der internationalen Schulleistungsvergleiche

TIMSS, PISA und andere internationale Schulleistungsvergleiche haben auf verschiedenen curricularen Ebenen eine breite Diskussion ausgelöst, die im Endeffekt zu veränderten Lehr- und Lernzielkonzeptionen führen mögen: Auf der Ebene des Gesamtsystems werden zentrale Standards, nationale Testagenturen und Schulprogrammentwicklung gefordert; auf der Ebene der Unterrichtsfächer beeinflussen die Testergebnisse die fachdidaktische Diskussion; auf der Ebene der Unterrichtplanung werden Lehrpersonen für ihren Unterrichtsstil neu sensibilisiert. Internationale Leistungsvergleiche führen auch zu einem verstärkten internationalen Diskurs unter Wettbewerbsgesichtspunkten. Dieser manifestiert sich dann bisweilen in Gestalt eines bildungspolitisch ambitionierten ‚Tourismus‘ in die Länder, deren Schulsysteme im internationalen Vergleich vorne liegen. Ob sich hierdurch auf der Ebene des Gesamtsystems schulstrukturelle Veränderungen ergeben, sich auf der Ebene der Fachdidaktiken gänzlich neue Lehr- und Lernzielkonzeptionen entwickeln, die Lehrpersonen ihre Unterrichtsgegenstände in fundamental anderer Weise planen und unterrichten, bleibt abzuwarten. Es gibt Anzeichen dafür, dass dies der Fall sein könnte: So wurden hierzulande die schulstrukturellen De-

batten um die Heraufsetzung der Selektionsschwelle zur Sekundarschule und um die Gesamtschule, die durch die Hinwendung auf die Einzelschule lange ad acta gelegt zu sein schienen, wieder neu entfacht. Auch ist die Einsetzung neuer Institutionen, z.B. nationaler Testagenturen – so sie sich denn auf Dauer durchsetzen – eine Innovation, die durch den internationalen Diskurs im Anschluss an die internationalen Schulleistungsvergleiche erklärt werden kann. Der nationale Diskurs über Lehr- und Lernziele ist in diesem Sinne Folge eines *Rückkopplungseffekts* von der internationalen Ebene. Die staatliche Entscheidungsgewalt wird dadurch jedoch nicht außer Kraft gesetzt; denn im Prinzip kann mittels staatlicher Bildungspolitik auf diese Ergebnisse reagiert werden oder auch nicht.

4.2 *Subsumption internationaler Aspekte unter den Allgemeinbildungsanspruch*

Eine gänzlich andere Art internationaler Einflüsse dokumentieren die Ziele interkulturellen Lernens, die im Kontext von Migration, der Schaffung eines europäischen Bildungsraumes und der Entstehung einer multikulturellen Gesellschaft entstanden sind. Auch hier kann argumentiert werden, dass internationale Bedingungen wie Migration und ein offener Arbeitsmarkt in der Europäischen Union Auswirkungen haben auf die nationale Lehr- und Lernzielgestaltung. Empirische Belege hierfür finden sich auf der Ebene systembezogener Programmatik in den diversen Empfehlungen der KMK zur Berücksichtigung der europäischen Dimension (KMK 1990), des interkulturellen Lernens (KMK 1996) und des Themas Eine Welt/Dritte Welt (KMK 1997) im Unterricht. All diese Zielvorstellungen sollen in der Lehrplanarbeit der Bundesländer, in der Lehrerbildung, in Fachdidaktiken und in der Unterrichtsplanung berücksichtigt werden.

Jede dieser Lehr- und Lernzieldimensionen: Europa im Unterricht, interkulturelles Lernen, entwicklungspolitische Bildung hat für sich und teils mit Überschneidungen zu einer Fülle von kritischen Stellungnahmen, Theoriedebatten, Curriculumansätzen und Forschungen geführt. Um nur einiges zu nennen, was den Bereich der Lehr- und Lernziele betrifft, sei z.B. auf die empirische Untersuchung der Geschichte der entwicklungspolitischen Bildung in Deutschland seit der Nachkriegszeit hingewiesen, in der u.a. Ziele und Inhalte von Lehrplänen, Schulbüchern, Unterrichtsmaterialien und Lehrerausbildungskonzeptionen analysiert wurden (Scheunpflug/Seitz 1995, Bd. 1 u. 2). Des Weiteren wurden – mit unterschiedlichen Forschungsdesigns – Lehrpläne und/oder Schulbücher verschiedener Bundesländer auf ihren Umgang mit Multikulturalität hin untersucht (z.B. Göpfert 1985; Hauff 1988; Fritzsche 1990; Höhne/Kunz/Radtke 1999). Es entstanden Konzeptionen, in denen interkulturelles Lernen als konstitutive Perspektive in die Ebene der Fachdidaktik integriert (Reich/Holzbrecher/Roth 2000) oder solche, in denen die europäische Dimension in Unterricht umgesetzt wurde (Landesinstitut NRW 1995).

In nationalen wie in international vergleichenden Untersuchungen und Konzeptionen zeigen sich Überschneidungen und Widersprüche zwischen den genannten Dimensionen (vgl. Hornberg 1999): So widerspricht die geforderte Berücksichtigung der euro-

päischen Dimension im Unterricht zwecks Herausbildung einer neuen Identität europäischer Bürgerinnen und Bürger tendenziell den Zielvorstellungen des interkulturellen Lernens, die auch die Perspektive von Migranten von außerhalb Europas im Blick haben. Und die Postulate der Bewältigung der Herausforderungen multikultureller Gesellschaften mittels interkulturellen Lernens im jeweiligen Land unterschlagen tendenziell die weltweite Perspektive, die der ‚Eine-Welt-Gedanke‘ in der entwicklungspolitischen Bildung in der Schule umgreifen soll. Dennoch zeigt sich bei aller Widersprüchlichkeit insgesamt ein einheitliches Muster, nach dem die genannten internationalen Gesichtspunkte in die bestehende Lehr- und Lernzielstruktur aufgenommen werden: Auf allen der eingangs genannten didaktischen Ebenen wird der Weg der *Subsumption neuer Lehr- und Lernziele in den bestehenden Allgemeinbildungsanspruch des Bildungswesens* gewählt. Statt der Einführung neuer schulischer Disziplinen (z.B. Weltgeschichte oder Europakunde) ist zu beobachten, dass die existierenden fachdidaktischen Konzeptionen, die sich internationalen bzw. interkulturellen Perspektiven öffnen, diese in ein entsprechend modifiziertes Gesamtverständnis des betreffenden Faches integrieren. Auf diese Weise wird z.B. interkulturelles Lernen zum Bestandteil des Pädagogikunterrichts, der in einigen Bundesländern auch im allgemeinbildenden Schulwesen anzutreffen ist: Der neue nordrhein-westfälische Lehrplan für dieses Fach an der Oberstufe von Gymnasien und Gesamtschulen schlägt als Prototyp eines sequenziellen Curriculaufbaus in diesem Schulfach die Akzentuierung des interkulturellen Lernens vor (Lehrplan Erziehungswissenschaft NRW 1999, S. 48); für die Ebene der Unterrichtsplanung werden entsprechende Entwürfe publiziert (Holzbrecher 1999), und es entstehen neue interkulturell orientierte fachdidaktische Konzeptionen (Holzbrecher 2000).

Bei der Suche nach Gegenargumenten zur These der Subsumption als typischem curricularem Bewältigungsmechanismus drängen sich Schulen ins Bild, die im Sinne eines Schulprofils internationale Dimensionen in besonderer Weise verwirklichen wollen wie etwa die Unesco-Projektschulen (Fuchs 1995) oder die Europaschulen (Hornberg 2002). Bei näherem Hinsehen jedoch mögen diese zwar besondere Akzente in ihren Lehr- und Lernzielen setzen, aber sie bleiben ‚ganz normale‘ Schulen im Gesamtsystem. Zu wirklich neuen Typenbildungen hat die internationale Perspektive jedenfalls in Deutschland bisher nicht geführt. Es gibt zudem Anzeichen dafür, dass auch in anderen Ländern dieser integrative Weg gewählt wird. So haben Davies und Guppy (1997) in einem Vergleich anglo-amerikanischer Länder (Kanada, USA, Australien, Großbritannien und Neuseeland) darauf aufmerksam gemacht, dass interkulturelle Lehr- und Lernziele in die bestehenden Bildungssysteme integriert wurden. Die Autoren plädieren dafür, dieses multikulturell gewendete Verständnis öffentlicher Allgemeinbildung als ein (neues) Äquivalent des globalen Musters zu verstehen, dem zufolge öffentliche Pflichtschulsysteme einen konstitutiven Beitrag zu *nation-building* leisten (ebd., S. 442ff.). Diese neue Variante passt durchaus zu der von der Stanford Gruppe und anderen ermittelten Vorstellung, Massenbildung in Gestalt von Schule als Veranstaltung moderner Nationalstaaten zu begreifen (Adick 1992, S. 123ff.). Verstehen sich diese modernen Nationalstaaten nun als ‚multikulturell‘, so trägt eine multikulturell gewendete Konzeption von Allgemeinbildung abermals zu *nation building* bei (vgl. Steiner-Khamisi 1992).

4.3 Internationale Lehr- und Lernziele als Steuerungsvariablen

Gibt es Anzeichen dafür, dass Lehr- und Lernziele auf der internationalen statt der nationalen Ebene entwickelt werden und weltweit Unterricht steuern? Die in der Logik öffentlicher Schulsysteme liegende einzelstaatlich organisierte Steuerung des Lehrens und Lernens in der Schule – sei es durch *input*-Variablen wie staatlich verordnete Lehrpläne, sei es durch an *outcome* orientierte Schulleistungstests – würde damit ergänzt, ersetzt oder doch wenigstens modifiziert durch jenseits oder – bildlich gesprochen – oberhalb dieser Einzelgesellschaften liegende internationale Instanzen, die Lehr- und Lernziele formulieren und ggf. bis hin zur Unterrichtsebene durchsetzen. Wie ein solcher Prozess abläuft, kann an ‚Bildung für nachhaltige Entwicklung‘, der neuesten Variante international ausgerichteter Lehr- und Lernziele, illustriert werden (vgl. Adick 2002b):

Der Prozess begann mit der Verabschiedung der Agenda 21 der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 in Rio. In Kapitel 36 dieser Agenda (u.a. abgedruckt in BLK 1998) werden Erziehung, Bewusstseinsbildung und Ausbildung als Schlüsselvariablen zur Verwirklichung des Anliegens der nachhaltigen Entwicklung gesehen und die einzelnen Länder dazu aufgerufen, dieses auf der Weltenebene ausgerufenen Lernziel umzusetzen. In der Bundesrepublik geschieht dies in Gestalt eines ab 1999 auf fünf Jahre ausgelegten und mit einem Gesamtetat von fast 13 Mio. Euro finanziell recht gut ausgestatteten Programmpakets der Bund-Länder-Kommission (vgl. www.blk21.de). Parlamentarische Unterstützung erhielt dieses Vorhaben im Jahre 2000 durch eine Empfehlung des Deutschen Bundestages (Drucksache 14/3319), der zufolge Bildung für eine nachhaltige Entwicklung als neues Leitziel in die bestehenden Bildungsstrukturen zu implementieren sei. Das BLK21-Programm erhielt eine zentrale wissenschaftliche Koordinierungsstelle an der Freien Universität Berlin und Ansprechpartner auf Länderebene, zumeist in den pädagogischen Landesinstituten oder den Bildungsministerien. Zum Programmpaket gehört ferner ein Lenkungsausschuss, ein wissenschaftlicher Beirat und eine Arbeitsgruppe Evaluation.

Lehr- und Lernziele auf ‚nachhaltige Entwicklung‘ auszurichten, steht im Sinne dieses Programms „für eine Verbindung von ökonomischer Beständigkeit, Erhalt der ökologischen Funktion des Naturhaushaltes und sozialer Gerechtigkeit“ (BLK-Prospekt bzw. www-blk21.de). Seit September 2000 begleitet eine eigene Zeitschrift, „21 – Das Leben gestalten“, den Implementationsprozess, zu dem auch didaktische Leitartikel gehören (de Haan/Seitz 2001). Bundesweite Kongresse mit Teilnehmern aus allen Bereichen der Schulpraxis, Wissenschaft, Verwaltung und Politik unterstützen diesen Prozess und tragen zur Verbreitung von Zielvorstellungen und Curriculummaterialien bei (BLK 2001; VENRO 2001; BLK 2002).

Das neue Lehr- und Lernziel ‚Bildung für nachhaltige Entwicklung‘ verdankt sich in diesem Falle eindeutig einer internationalen Ebene (Rio-Konferenz 1992). Der externe Impuls wurde von der nationalen Ebene aufgegriffen, durch parlamentarische Empfehlungen politisch, durch beträchtliche Geldmittel finanziell und durch wissenschaftlichen Sachverstand inhaltlich unterstützt. Die Umsetzung hat nach relativ kurzer Zeit die Ebenen der didaktischen Analyse und der Unterrichtspraxis erreicht, wie z.B. die

best practice Beispiele des BLK-Kongresses 2001 zeigen. Ob dieser internationale Impuls nach dem Auslaufen des Programms tatsächlich breitenwirksam und auf Dauer unterrichtssteuernd wirkt, wird sich zeigen.

Es gibt Anzeichen dafür, dass sich auch andere Lehr- und Lernziele Vorgaben vonseiten internationaler Organisationen verdanken. So kann z.B. die Menschenrechtserziehung auf Impulse der UNESCO seit 1974 zurückgeführt werden, die in die internationale wie auch in die deutsche Lehr- und Lernzieldiskussion einfließen, dort zu entsprechenden Forschungen und didaktischen Modellen führten (vgl. Lenhart/Savolainen 2002). Ähnliches gilt für die nachdrückliche Implementation von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Unterricht, die z.B. durch die im März 2000 ins Leben gerufene E-Learning Initiative der Europäischen Union lanciert wurde mit dem Ziel, alle europäischen Schulabsolventen bis Ende 2003 ‚computerliterat‘ zu machen (vgl. OECD 2001, S. 55ff.).

Die Frage, ob es sich im Falle von ‚Bildung für nachhaltige Entwicklung‘, ‚Computerliteralität‘ oder ‚Menschenrechtserziehung‘ um singuläre Ereignisse handelt, in denen tatsächlich der nationale Lehr- und Lernzieldiskurs auf eine internationale Entscheidungsebene zurückgeführt werden kann, oder um Erscheinungen, die vielleicht in Zukunft noch häufiger anzutreffen sein werden, muss offen bleiben. Die Beispiele dürfen dennoch nicht zu Fehlschlüssen verleiten: Wenngleich die Impulse für die entsprechenden Entwicklungen von außen kamen, so sind es dennoch nicht die internationalen Organisationen, die sie durchsetzen, sondern dies geschieht weiterhin durch die nationale Ebene: Staaten nehmen per eigener Entscheidungsgewalt diese neuen weltbürgerlichen Lehr- und Lernziele in ihre Bildungssysteme auf oder auch nicht; die vielfach geäußerte Befürchtung einer Delegitimierung des Staates findet in diesen Fällen nicht statt.

4.4 *Ein ‚Weltcurriculum‘ in einem ‚Weltbildungssystem‘?*

Die Ergebnisse ihrer Curriculumforschungen veranlassten einige Stanford Autoren, nicht mehr nur von Isomorphie und Konvergenz, sondern explizit von ‚Weltcurricula‘ zu reden, womit eine ‚weltweite Bildungskultur‘ gemeint ist, die ohne Weltstaat oder eine Hegemonialmacht „durch internationale Übertragung verbreitet wird, und das durch Weltorganisationen, vor allem aber in beeindruckendem Ausmaß durch die damit befassten professionellen Erziehungswissenschaftler“ (Meyer/McEneaney 1999, S. 178). Von einem ‚Weltcurriculum‘ wird auch im Anschluss an die PISA-Studien geredet; denn das dort verwendete Kompetenzmodell repräsentiere nicht nationalstaatliche Curricula, sondern Kernelemente, die in allen der beteiligten Länder vertreten seien, wobei Rückwirkungsimpulse auf eine Veränderung nationaler Curricula von der OECD durchaus beabsichtigt seien (vgl. Fuchs 2003, S. 173f.). In Zukunft könnte es also zur Konvergenz eines OECD-Kerncurriculums kommen, das möglicherweise durch eine Ausweitung der schon vorhandenen Kooperation zwischen UNESCO und OECD in dem 1997 angelaufenen ‚World Education Indicators Programme‘ (vgl. OECD/UNESCO 2001) tatsächlich weltweit verbreitet würde.

Der Begriff ‚Weltcurriculum‘ ist derzeit jedoch noch ebenso missverständlich, wenn nicht gar irreführend wie die Rede von einem angeblich schon existierenden ‚Weltbildungssystem‘. An dieser Stelle ist Liegle (2002, S. 369) Recht zu geben, wenn er feststellt: „Ein Weltbildungssystem könnte es als beobachtbare Realität nur unter der Voraussetzung eines Weltstaates, einer Weltregierung, einer Weltinnenpolitik und einer Weltbildungspolitik geben.“ Im Fortgang seiner Argumentation sitzt indessen Liegle einem Missverständnis auf, wenn er folgert: „Die Feststellung, dass bei Zugrundelegung der üblichen Bestimmungsmerkmale, die ein ‚System‘ konstituieren, nicht von einem ‚Weltsystem‘ der Bildung gesprochen werden kann, führt zu der Schlussfolgerung, dass ein ‚Weltsystem‘-Ansatz im strengen Sinne dieses Begriffs für die international vergleichende Analyse von Bildungssystemen nicht tauglich ist.“ (ebd.). Das Missverständnis besteht darin, dass der Begriff ‚Weltsystem‘, wenn er denn (wie z.B. von der Autorin) im Anschluss an den in dieser Hinsicht ‚schulbildenden‘ Ansatz von Immanuel Wallerstein benutzt wird, nicht eine Systemtheorie der modernen Welt (etwa im Luhmannschen Sinne) bezeichnet, sondern von Wallerstein als ‚modernes Weltsystem‘ abgesetzt wird gegen andere Begriffe wie z.B. ‚Weltreiche‘. Aus diesem Grunde habe ich an früherer Stelle explizit Folgendes deutlich gemacht: „Es gibt (.) weder eine allseits akzeptierte ‚Weltsystemtheorie‘, noch ist eigentlich der Begriff richtig gewählt, da diese Bezeichnung die Vorstellung präjudiziert, es handele sich um eine ‚Systemtheorie‘ der modernen Welt, wohingegen eigentlich präziser von ‚Theorien des modernen Weltsystems‘ gesprochen werden sollte“ (Adick 1992, S. 102). Die Stanford Gruppe arbeitet auch nicht, wie Liegle (2002, S. 371) schreibt, mit dem Wallerstein’schen Ansatz, sondern versteht im Gegenteil ihre neo-institutionalistische Perspektive als eine kritische Alternative zu diesem (s. Meyer/Ramirez 2000, S. 113f.; vgl. Wobbe 2000, S. 26f.).

Es sollte also deutlich unterschieden werden zwischen einem ‚Weltsystem-Ansatz‘ und einem ‚Welt-Systemansatz‘. Um Missverständnissen vorzubeugen, spricht die Autorin in ihren Veröffentlichungen denn auch lieber von ‚Schule im modernen Weltsystem‘ (Adick 1988) oder vom ‚Weltmodell Schule‘ (Adick 2002b) und nicht von einem ‚Weltbildungssystem‘, wenn damit transnationale Strukturähnlichkeiten, Kompatibilitäten und Konvergenzen von Schule im modernen Weltsystem gemeint sind. Aus diesem Grunde wäre es auch präziser, statt von einem ‚Weltcurriculum‘ (wie Meyer und McEneaney, Fuchs und andere es tun) von ‚internationaler Curriculararbeit‘, z.B. vonseiten der UNESCO oder der OECD zu reden und von ‚internationalen Konvergenzen in der Lehr- und Lernzielarbeit‘ oder von einem ‚international vorfindlichen Standardcurriculum‘, wenn die empirisch vorfindlichen Curricula weltweit verglichen werden und sich dabei entsprechende Tendenzen zeigen. Solange kein Weltstaat existiert gilt daher weiterhin das Denkmodell, dass internationale Diskurs- und Handlungsebenen die einzelgesellschaftliche Lehr- und Lernzielarbeit entweder im Sinne von Rückwirkungen beeinflussen (Beisp.: internationale Schulleistungsvergleiche), unter den Allgemeinbildungsanspruch öffentlicher Schulsysteme subsumiert (Beisp.: interkulturelles Lernen; E-Learning) oder als neue Perspektiven adaptiert werden (Beisp.: Bildung für nachhaltige Entwicklung), insgesamt aber in allen Varianten die Autonomie der einzelstaatlichen Kontrollebene damit nicht außer Kraft setzen.

4.5 *Ausblick: Auf dem Wege zu einem globalen Bildungsmarkt?*

Gibt es vielleicht dennoch Anzeichen dafür, dass sich jenseits der einzelgesellschaftlichen Handlungsebene Bildungsentwicklungen abspielen, die nicht einzelstaatlich legitimierte Lehr- und Lernziele hervorbringen und damit in Konkurrenz stehen zu staatlichen Kontrollprinzipien?

Derzeit häufen sich die Neuigkeiten um das internationale Abkommen GATS (General Agreement on Trades and Services), an dem diese Fragen verdeutlicht werden können. Das Abkommen, dessen Abschluss für den 1. Januar 2005 vorgesehen ist, ist ein Vorhaben der Welthandelsorganisation WTO. Seine möglichen Auswirkungen auf den Bereich der nationalen Bildungssysteme werden derzeit politisch und öffentlich breit diskutiert, da die EU als Verhandlungspartner der WTO ihre Angebote zur Liberalisierung des Dienstleistungsbereichs unterbreiten muss. GATS nimmt derzeit noch staatliche Dienstleistungen aus dem Vertragswerk heraus; solange das Modell der öffentlichen Kontrolle gilt, ist der Pflichtschulsektor demnach einstweilen noch geschützt. Das Abkommen würde aber bei totaler Durchsetzung der Globalisierungsimperative Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung an die Stelle des bisherigen ‚Weltmodells Schule‘ einen ‚weltweiten Bildungsmarkt‘ setzen. Der Unterschied zwischen beiden ist folgender: Während ‚Weltmodell Schule‘ die Entstehung strukturell ähnlicher und daher auch international kompatibler, aber nationalstaatlich organisierter öffentlicher Bildungssysteme meint, würde das Modell eines ‚weltweiten Bildungsmarktes‘ nach folgenden Regeln funktionieren:

- Bildung wird als Dienstleistung betrachtet und nicht mehr als staatlich verbrieftes Recht des Einzelnen;
- neben den Staat oder gar an die Stelle des Staates treten private Bildungsanbieter, die kompetitiv und profitorientiert arbeiten;
- zwischen inländischen und ausländischen Bildungsanbietern werden keine Unterschiede gemacht; d.h. im Falle staatlicher Subventionen müssen beide gleich behandelt werden;
- entsprechende Beschlüsse sind völkerrechtlich bindend und stehen damit über nationalem Recht.

Ob und wie in einem solchen Denkmodell, in dem Bildung als Ware weltweit nach der Logik der Profitmaximierung gehandelt wird, die historische Errungenschaft öffentlicher Schulsysteme mit den Merkmalen ‚weltlich, unentgeltlich, obligatorisch‘ (Schriewer 1985) erhalten bleibt, in denen das Bürgerrecht auf Bildung einerseits und die Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung dieses Rechts auf der anderen Seite abgesichert sind, ist fraglich. Zwar ist derzeit von einer vollständigen Privatisierung aller Bildungsbereiche von der Vorschule über die Grund- und Sekundarschulen bis hin zur Hochschulbildung, Erwachsenenbildung und Weiterbildung nicht die Rede und es ist äußerst unwahrscheinlich, dass sich die Staaten ihre Steuerungsfunktion zumal über die verordnete Schulpflicht, den Kern des Bildungssystems, gänzlich nehmen lassen. An den

‚Rändern‘ des Bildungssystems jedoch zeigen sich schon Anzeichen des liberalisierten Marktmodells. Um nur einige Beispiele zu nennen: So erhält z.B. die private International University of Bremen (IUB), ein Ableger der Rice University in Texas (USA), unter dem Grundsatz der Gleichbehandlung Subventionen aus dem öffentlichen Bildungsetat Bremens. Es wird diskutiert, ob die im Anschluss an das schlechte Abschneiden Deutschlands in den internationalen Schulleistungsvergleichen geforderten zentralen Testagenturen auch durch private Anbieter etwa aus den USA betrieben werden können. Ein transnationaler Zusammenschluss wie GATE (Global Alliance for Transnational Education) offeriert Akkreditierungsprogramme für die internationale Hochschulbildung weltweit (vgl. www.edugate.org). Über solche und ähnliche Mechanismen an den ‚Rändern‘ des Bildungssystems wird jedoch auch dessen Kern, die öffentliche Pflichtschule, tangiert, da z.B. Tests an *output*-Variablen Rückwirkungen auf eine Neugestaltung von *input*-Variablen, z.B. die Einführung standardisierter Kerncurricula, haben dürften.

Laut Fred van Leeuwen, Generalsekretär der Bildungsinternationalen, vollziehen sich entsprechende Transformationen nach folgendem Muster: Das Prinzip der Deregulierung führt zur Verlagerung der Verantwortlichkeiten auf die lokale und schulische Ebene. In einer zweiten Phase werden Schul- und Studiengebühren eingeführt. Anschließend werden private Sponsoren gesucht, die sich an der Finanzierung beteiligen. In Phase vier gibt es dann eine Art duales System, in dem Konkurrenz, Selektion und Ungleichheit herrschen (zit. in: GATS Titelthema 2003, S. 10). Derzeit hat es nicht den Anschein, dass die EU den gesamten Bildungsbereich dem GATS-Abkommen anheim geben wird. Bildungssektoren jedoch, die außerhalb des Pflichtschulbereichs angesiedelt sind, wie Hochschulen, Weiterbildung, Test- und Akkreditierungsorgane, scheinen durchaus ‚anfällig‘ zu sein für die mit GATS bezweckte Variante der Internationalisierung, weil es hier argumentativ leichter fällt, die staatliche Verantwortung zu diversifizieren oder gar ganz auszusetzen. Möglicherweise führt dies dann dazu, dass die durch GATS liberalisierten Bildungssektoren mit ihren partikularen transnationalen *global players* ein dem globalen Weltmarkt kompatibles ‚Weltcurriculum‘ anbieten. Doch dürfte dieses dann legitimatorisch kaum den Ansprüchen genügen, die im Modell staatlicher Steuerung enthalten sind: GATS funktioniert nach der Logik multinationaler Konzerne, die weder demokratisch legitimiert, noch idealiter dem Weltganzen (wie z.B. die Curriculumarbeit der UNESCO), noch in irgend einer Weise dem einzelgesellschaftlichen ‚Gemeinwohl‘ verpflichtet sind. Eine solche Lehr- und Lernzielentwicklung auf internationaler Ebene würde in der Tat weltweit ein gänzlich neues Modell von ‚Schule im modernen Weltsystem‘ begründen. Vermutlich wird es aber in absehbarer Zeit, zumindest im Pflichtschulbereich, nicht zu solchen Entwicklungen kommen.

Literatur

- Adam, S. (2001): Transnational Education Project. Report and Recommendations. Confederation of European Union Rectors' Conferences. University of Westminster March 2001.
- Adick, C. (1988): Schule im modernen Weltssystem. Ein Versuch zur Entmythologisierung der Vorstellung von Schule als Kolonialerbe. In: *Zeitschrift für Kulturaustausch* 38, S. 343-355.
- Adick, C. (1992): Die Universalisierung der modernen Schule. Paderborn: Schöningh.
- Adick, C. (2002a): Demanded and feared: transnational convergencies in national educational systems and their (expectable) effects. In: *European Educational Research Journal* 1, H. 2, S. 214-233.
- Adick, C. (2002b): Ein Modell zur didaktischen Strukturierung des globalen Lernens. In: *Bildung und Erziehung* 55, S. 397-416.
- Astiz, M.F./Wiseman, A.W./Baker, D.P. (2002): Slouching towards Decentralization: Consequences of Globalization for Curricular Control in National Education Systems. In: *Comparative Education Review* 46, H. 1, S. 66-88.
- Baumert, J./Bos, W./Lehmann, R. (Hrsg.) (2000): TIMSS/III. Dritte Internationale Mathematik- und Naturwissenschaftsstudie, 2 Bde. Opladen: Leske + Budrich.
- Benavot u.a. (1991): Knowledge for the Masses: World Models and National Curricula 1920-1986. In: *American Sociological Review* 56, H. 1, S. 85-100.
- Blankertz, H. (*1972): Theorien und Modelle der Didaktik. München: Juventa.
- BLK (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung) (1998): Bildung für eine nachhaltige Entwicklung – Orientierungsrahmen (Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, H. 69). Bonn: BLK.
- BLK (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung) u.a. (2001): 66 Gute Praxisbeispiele zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. BLK- Kongress 2001 in Osnabrück. CD-ROM.
- BLK (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung) (2002): Zukunft lernen und gestalten – Bildung für eine nachhaltige Entwicklung (Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, H. 97). Bonn: BLK.
- Bologna Declaration (1999): The European Higher Education Area. Joint Declaration of the European Ministers of Education. Convened in Bologna on the 19th of June 1999.
- Bos, W./Baumert, J. (1999): Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven internationaler Bildungsforschung: das Beispiel TIMSS/III. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 35-36/99, S. 3-15.
- Davies, S./Guppy, N. (1997): Globalization and Educational Reform in Anglo-American Democracies. In: *Comparative Education Review* 41, S. 435-459.
- de Haan, G./Seitz, K. (2001): Kriterien für die Umsetzung eines internationalen Bildungsauftrages Bildung für nachhaltige Entwicklung. In: 21 – Das Leben gestalten (*Zeitschrift*, hg. v. der Koordinierungsstelle des BLK-Programms 21), Teil 1: H. 1 (Jan. 2001), Teil 2: H. 2 (April 2001).
- Deutscher Bundestag (2000): Beschlussempfehlungen und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung. Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. Drucksache 14/3319 vom 10.05.2000.
- Döbert, H./Geißler, G. (Hrsg.) (1999): Schulautonomie in Europa. Baden-Baden: Nomos.
- Die Gruppe von Lissabon (1997): Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit. München: Luchterhand.
- Fiala, R./Lanford, A.G. (1987): Educational Ideology and the World Educational Revolution, 1950-1970. In: *Comparative Education Review* 31, S. 315-332.
- Fritzsche, K.P. (1990): Multikulturelle Gesellschaft – Ein Thema deutscher Schulbücher? In: *Internationale Schulbuchforschung* 12, S. 335-348.
- Fuchs, H.-W. (2003): Auf dem Wege zu einem neuen Weltcurriculum? Zum Grundbildungskonzept von PISA und der Aufgabenzuweisung der Schule. In: *Zeitschrift Pädagogik* 49, S. 161-174.

- Fuchs, J. (1995): Die bundesdeutschen UNESCO-Projekt-Schulen und ihre internationalen Kontakte und Aktivitäten (Materialien aus der Bildungsforschung, Bd.47) Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.
- GATS titelthema (2003): GATS: Privatisierung auf dem Vormarsch. Titelthema. In: neue deutsche schule, H. 1, S. 8-14.
- Göpfert, H. (1985): Ausländerfeindlichkeit durch Unterricht. Konzeptionen und Alternativen für Geschichte, Sozialkunde und Religion. Düsseldorf: Schwann.
- Goodson, I.F./Hopmann, S./Riquarts, K. (Hrsg.) (1999): Das Schulfach als Handlungsrahmen. Vergleichende Untersuchung zur Geschichte und Funktion der Schulfächer. Bildung und Erziehung, Beiheft 7.
- Gundem, B.B./Hopmann, S. (Hrsg.) (1998): Didaktik and/or Curriculum – An International Dialogue. Frankfurt etc.: Lang Verlag.
- Hasse, R./Krücken, G. (1999): Neo-Institutionalismus. Bielefeld: transcript.
- Hauff, M. (1988): Wie berücksichtigen Lesebücher die Anwesenheit von Migranten? Soest: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung.
- Höhne, T./Kunz, T./Radtko, F.-O. (1999): Bilder von Fremden. Formen der Migrantendarstellung als der ‚anderen Kultur‘ in deutschen Schulbüchern von 1981-1997. Frankfurter Beiträge zur Erziehungswissenschaft 1. Frankfurt: FB Erziehungswiss. der Universität Frankfurt.
- Hopmann, S. (Hrsg.) (1990): Lehrplangeschichte international. Themenheft der Zeitschrift Bildung und Erziehung 43, H. 4.
- Hopmann, S. (1993): Review: School Knowledge for the Masses. In: Journal of Curriculum Studies 25, S. 475-482.
- Hopmann, S./Riquarts, K. (Hrsg.) (1995): Didaktik und/oder Curriculum: Grundprobleme einer international vergleichenden Didaktik. Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 33.
- Hopmann, S./Riquarts, K. (1995): Didaktik und/oder Curriculum. In: Dies. (Hrsg.): Didaktik und/oder Curriculum: Grundprobleme einer international vergleichenden Didaktik. Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 33, S. 9-34.
- Holzbrecher, A. (Hrsg.) (1999): Dem Fremden auf der Spur. Interkulturelles Lernen im Pädagogikunterricht. Hohengehren: Schneider.
- Holzbrecher, A. (2000): Pädagogik. In: Reich, H.H./Holzbrecher, A./Roth, H.J. (Hrsg.): Fachdidaktik interkulturell. Ein Handbuch. Opladen: Leske + Budrich, S. 131-151.
- Hornberg, S. (1999): Europäische Gemeinschaft und multikulturelle Gesellschaft. Frankfurt: IKO.
- Hornberg, S. (2002): Europa-orientierte Netzwerke und Schulen. In: Schleicher, K./Weber, P.J. (Hrsg.): Zeitgeschichte europäischer Bildung 1970-2000. Münster u.a.: Waxmann, S. 165-186.
- Jach, F.-R. (1999): Schulverfassung und Bürgergesellschaft in Europa. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kamens, D.H./Meyer, J.W./Benavot A. (1996): Worldwide Patterns in Academic Secondary Education Curricula. In: Comparative Education Review 40, H.2, S. 116-138.
- KMK (Kultusministerkonferenz) (1990): Europa im Unterricht. Beschluss der KMK vom 08.06.1978 i. d. F. vom 07.12.1990.
- KMK (Kultusministerkonferenz) (1996): Empfehlung zur Interkulturellen Bildung und Erziehung in der Schule. Beschluss vom 25. Oktober 1996.
- KMK (Kultusministerkonferenz) (1997): Empfehlung zu „Eine Welt/Dritte Welt“ in Unterricht und Schule. Beschluss vom 20. Februar 1997.
- Landesinstitut NRW (1995): Lernen für Europa. Soest: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen.
- Lehrplan Erziehungswissenschaft NRW (1999): Richtlinien und Lehrpläne für die Sekundarstufe II Gymnasium/Gesamtschule in Nordrhein-Westfalen (Heft 4719): Erziehungswissenschaft. Frechen: Ritterbach.
- Liegle, L. (2002): ‚Weltsystem‘-Ansatz oder ‚Welt‘-Perspektive? Globalisierungsprozesse als Problem der Vergleichenden Erziehungswissenschaft. In: Bildung und Erziehung 55, S. 365-382.

- Lenhardt, G. (1993): Schulwissen für die Massen. Überlegungen zur internationalen Curriculumentwicklung. In: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung 10, H. 1, S. 24-30.
- Lenhart, V./Savolainen, K. (Hrsg.) (2002): Education and Human Rights. Special Issue der International Review of Education 48, H. 3-4.
- Meyer, J.W./u.a. (1977): The World Educational Revolution. In: Sociology of Education 50, S. 242-258.
- Meyer, J.W. (1980): The World Policy and the Authority of the Nation-State. In: Bergesen, A. (Hrsg.): Studies in the Modern World System. New York etc.: Academic Press, S. 109-137.
- Meyer, J.W./Ramirez, F./Soysal, Y. (1992): World Expansion of Mass Education 1870-1970. In: Sociology of Education 65, H. 2, S. 128-149.
- Meyer, J.W./Kamens, D./Benavot, A. (1992): School Knowledge for the Masses: World Models and National Curricula in the Twentieth Century. London: Falmer Press.
- Meyer, J.W./McEneaney, E. (1999): Vergleichende und historische Reflektionen über das Curriculum: die sich wandelnde Bedeutung von Wissenschaft. In: Goodson, I.F./Hopmann, S./Riquarts, K. (Hrsg.): Das Schulfach als Handlungsrahmen – Vergleichende Untersuchung zur Geschichte und Funktion der Schulfächer. Bildung und Erziehung, Beiheft 7, S. 177-190.
- Meyer, J.W./Ramirez, F.O. (2000): The World Institutionalization of Education. In: Schriewer, J. (Hrsg.): Discourse Formation in Comparative Education. Frankfurt a.M.: Lang, S. 111-132.
- Mitter, W. (1996): Staat und Markt im internationalen Bildungswesen aus historisch-vergleichender Sicht – Gegner, Konkurrenten, Partner? In: Bildung zwischen Staat und Markt. Beiträge zum 15. Kongress der DGfE in Halle 1996. Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 35, S. 125-142.
- OECD (2001): E-Learning. The Partnership Challenge. Paris: OECD 2001
- OECD/UNESCO (2001): Teachers for Tomorrow's Schools. Analysis of the World Education Indicators. Paris: OECD/UNESCO.
- Radtke, F.-O./Weiß, M. (Hrsg.) (2000): Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Opladen: Leske + Budrich.
- Ramirez, F.O./Boli, J. (1987): The Political Construction of Mass Schooling: European Origins and Worldwide Institutionalization. In: Sociology of Education 60, S. 2-17.
- Reich, H.H./Holzbrecher, A./Roth, H.J. (Hrsg.) (2000): Fachdidaktik interkulturell. Ein Handbuch. Opladen: Leske + Budrich.
- Scheunpflug, A./Seitz, K. (1995): Die Geschichte der entwicklungspolitischen Bildung. Bd. 1: Entwicklungspolitische Unterrichtsmaterialien, Bd. 2: Schule und Lehrerbildung. Frankfurt: IKO.
- Schriewer, J. (1985): ‚Weltlich, Unentgeltlich, Obligatorisch‘. Konstitutionsprozesse nationaler Erziehungssysteme im 19. Jahrhundert. In: Francia, Forschungen zur westeuropäischen Geschichte, Bd. 13. Sigmaringen: Deutsches Historisches Institut Paris S. 663-674.
- Steiner-Khamsi, G. (1992): Bildungspolitik in der Postmoderne. Opladen: Leske + Budrich.
- Thomas, R.M. (1990): The Goals of Education. How do different societies compare in their intended educational outcomes? In: Thomas, R.M. (Hrsg.): International Comparative Education. Practices, Issues, & Prospects. Oxford etc.: Pergamon Press S. 25-56.
- Ügeöz, P. (1998): Schlechte Zeiten für Bildung: Globalisierung, Deregulierung und Privatisierung im Ländervergleich Türkei und Deutschland. In: International Review of Education 45, S. 507-529.
- VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nicht-Regierungsorganisationen) (2001): Bildung 21 – Lernen für eine gerechte und zukunftsfähige Entwicklung. Kongressdokumentation. Bonn.
- Wobbe, T. (2000): Weltgesellschaft. Bielefeld: transcript.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Christel Adick, Vergleichende Erziehungswissenschaft, Institut für Pädagogik, Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum. E-Mail: christel.adick@ruhr-uni-bochum.de

2. Planvolle Entwicklung von Bildungssystemen?

2.1 Autonomie als Prinzip

2.2 Schulaufsicht und -verwaltung

2.3 Standardsetzung und Sicherung von Qualität

2.4 Kontrasterfahrungen

Heinz-Elmar Tenorth

Autonomie und Eigenlogik von Bildungseinrichtungen – ein pädagogisches Prinzip in historischer Perspektive

1. Thema und Fragestellung

Die Wahrnehmung des Autonomie-Themas in den pädagogischen Diskussionen seit dem frühen 20. Jahrhundert ist wesentlich durch die einschlägigen Überlegungen der geisteswissenschaftlichen Pädagogik bestimmt worden (jüngst noch: Bast 2000). Ge speist durch diese Tradition und den damit verbundenen wissenschafts- und bildungspolitischen Kontext der Ausarbeitung des Konzepts wird der Begriff der Autonomie vor allem in zwei Richtungen gesucht und genutzt: einerseits, um die Autonomie der Erziehungswissenschaft als Disziplin zu bestimmen, und andererseits, um das Verhältnis von Bildungssystem und Staat zu diskutieren und die Formen von Selbstständigkeit und Abhängigkeit programmatisch oder empirisch und historisch zu erörtern.

Historisch gesehen und im Blick auf die Gesamtgeschichte der Behandlung der pädagogischen Autonomiefrage (Überblick: Tenorth 2003) liegt damit aber nicht nur eine reflexiv erfolgreiche, sondern auch eine nicht unproblematische Engführung des Themas vor. Konzentriert auf wissenschaftstheoretische und gesellschaftstheoretische Fragen, also – abstrakt gesehen – auf System-Umwelt-Relationen, wird die Binnenseite der Erziehungsarbeit weitgehend ausgeblendet, obwohl diese dritte Dimension der Autonomiethematik, also die Eigenlogik der Bildungsarbeit, durchaus in den traditionellen Reflexionsbestand gehört. In den Debatten in und mit der geisteswissenschaftlichen Pädagogik haben aber nicht nur die anderen Dimensionen der Thematisierung dominiert, der Begriff ist wegen dieser Engführung auch in einem genuin erziehungstheoretischen Sinne für die Innenseite der Institutionen nicht angemessen geklärt worden. Wenn überhaupt in dieser Dimension behandelt, dann wird die Kategorie der Autonomie doch im Wesentlichen normativ benutzt, als Abwehrbegriff der Pädagogen gegen die „fremden Mächte“ und d.h. gegen den Zugriff von Staat und Gesellschaft auf die Bildungsarbeit, vor allem inspiriert durch Nohls Hinweis auf das Kind und seine Ansprüche als „Kriterium“ der pädagogischen Arbeit (Nohl 1933, S. 127). In dieser normativen Nutzung des Autonomiekonzepts ist aber der theoretische Sinn der Eigenständigkeitsbehauptung für die Praxis der Erziehung allenfalls hier und da aufgegriffen, aber nicht umfassend bearbeitet worden.

Es ist deshalb die Absicht der folgenden Überlegungen, den theoretischen Sinn der Autonomie-Behauptung in der hier angesprochenen Dimension seiner Thematisierung, also vor allem im Blick auf die Eigenlogik der Arbeit in und von Bildungseinrichtungen, primär von Schulen, etwas intensiver nachzugehen. Zur Klärung der Fragen gehe ich

zunächst (2.) auf die Ursprungssituation der Thematisierung von Autonomie zurück, die bekanntlich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts liegt, also vor den einschlägigen Überlegungen der geisteswissenschaftlichen Pädagogik, und zeige für die frühe Debatte den Zusammenhang der Innen- und der Aussenseite des Bildungssystems in der Reflexion von Autonomie. Ausgehend von der Diskussion im 20. Jahrhundert versuche ich dann (3.) zu belegen, dass die These von der Eigenlogik der Bildungsarbeit in der geisteswissenschaftlichen Tradition zwar bekannt ist, und durchaus in einer starken These Erich Wenigers vertreten wird, systematisch im Wesentlichen aber erst außerhalb der Erziehungswissenschaft und dann vor allem in der Soziologie, u.a. bei Pierre Bourdieu und N. Luhmann, ausgearbeitet wurde (4.). Vermutungen über die Gründe für diese eigentümliche Konstellation, dass ein zentraler Begriff der Erziehungswissenschaft als Disziplin im Wesentlichen außerhalb ihre eigenen Grenzen analysiert wurde, vor allem aber Hinweise auf Forschungen, die einem solchen sozialwissenschaftlichen Autonomieverständnis verpflichtet sind und den systematischen Sinn der Behauptungen der Tradition verdeutlichen können, bilden den Schluss der Abhandlung (5.).

2. „Autonomie“ vs „Concentration“ der Bildungsarbeit – über den Ursprung der Debatte

Der früheste Beleg für den Begriff der „pädagogischen Autonomie“ findet sich bekanntlich in der schulpädagogischen Abhandlung des niedersächsischen Schulmannes K.A.J. Lattmann. In seiner Schrift „Über die Frage der Concentration in den allgemeinen Schulen, namentlich im Gymnasium“, die 1860 in Göttingen erschien, wird formuliert: „Darin eben liegt die Autonomie der Pädagogik in Betreff der Wahl und Behandlung des Bildungsstoffes, dass ihr Staat und Kirche gestatten, alle jene Seiten des menschlichen Strebens, je nachdem sie sich durch die Geschichte unserer Kultur von berechtigter Wahrheit erwiesen haben, mit gleicher Treue zu pflegen und so der Fortentwicklung die Wege nach allen Seiten offen zu halten.“ (Lattmann 1860, S. 253) Neben dieser, wie man vielleicht sagen darf, curriculumtheoretisch entwickelten Dimension der pädagogischen Autonomie, die auf die Innenseite der Bildungsarbeit verweist, kennt auch Lattmann schon die wissenschaftstheoretische und die schul- und gesellschaftspolitische Dimension, freilich in dezidiertester Bestimmung.

Wissenschaftstheoretisch gesehen nennt er die „Pädagogik“ zwar eine „selbständige Wissenschaft“, rubriziert sie aber unter die „praktischen Wissenschaften“ (Lattmann 1860, S. 248/49), die einer externen „Grundlage“ bedürfen, und d.h. für ihn einer „philosophischen“ (Lattmann 1860, S. 249). Lattmann sieht in der Ausdifferenzierung einer solchen separaten Wissenschaft, als deren Exempel er u.a. die „Gymnasialpädagogik“ nennt (S. 179f.), aber eher ein Problem als eine Problemlösung. Noch sei die „besondere Wissenschaft der Pädagogik“ [...] ein Krankheitssymptom unserer Zeit“ und die Gymnasialpädagogik habe eher zur „Verminderung der Lehrfähigkeit der Gymnasiallehrer“ beigetragen (S. 180). Hier müsse man noch viel auf Entwicklungsarbeit setzen.

Lattmann benutzt deshalb zur Klärung des Autonomieproblems im Blick auf Staat, Kirche und Gesellschaft den Begriff der „Pädagogik“ nicht nur für eine Wissenschaft, sondern für die Praxis der Schularbeit selbst. Dann ist nicht die „theoretische Pädagogik“ (S. 254) das „Zentrum“ dieser Institution, sondern „die Schulwissenschaften κατ' ἐξοχην“ sind für ihn „die Theologie und Philologie“. Vor allem die Philologie sei nicht nur die „Elementarwissenschaft“, sondern auch die bildende Disziplin, also die „Humanitätswissenschaft“ (S. 174), die gemeinsam mit der Theologie – wie er unter Berufung auf F.A.Lange sagt – die Arbeit in Schulen auch sehr viel besser verstünde als die „puri paedagogici“ (S. 250). „Pädagogik“ dagegen sei nur „das Practicum dieser Wissenschaften“ (S. 250); und Lattmann nennt die „practischen Wissenschaften“ insgesamt „systematische Praktika“ (S. 249). Nachdrücklich fordert er deshalb auch die Pädagogen und die „theoretische Pädagogik“ auf, sowohl für das Curriculum diese Referenz zu sehen als auch für die Aussenseite der Schule das je besondere Verhältnis der unterschiedlichen Schularten zu ihrer je eigenen Umwelt, das „die Volksschule zur kirchlichen Parochie, die Bürgerschule zur städtischen Commüne und das Gymnasium direct zum Staate einnimmt.“ (S. 254) Das Thema der „Concentration“ und – das muss jetzt ergänzt werden – der „allgemeinen Bildung“ treibt den Autor daher um, weil er sein Buch in der Absicht schreibt, die genuine Pädagogik des Gymnasiums zu klären.

Interessanterweise wirft der Schulmann Lattmann dann der Pädagogik – jetzt wieder als Disziplin – vor, „daß sie ihre Theorien durch die Macht des Staates zur Ausführung zu bringen sucht .. Sie hat den Staat in das innerste Leben der Schule hineingezogen.“ (S. 254). Unterstützt durch die evangelische Kirche, die sich – anders als die katholische Kirche – als „Organ der Regierung“ (S. 255) und als Büttel des Staates habe funktionalisieren lassen, provoziere die Pädagogik als Wissenschaft damit aber einen systemwidrigen Eingriff in die Schule; denn für die Arbeit der Schule sei dieser Zugriff des Staates höchst unproduktiv und geradezu funktionswidrig, selbst für den Staat, denn damit habe er „zu viel auf sich genommen.“ (S. 255) Der Staat solle sich „auf die äußerlichen Güter“ konzentrieren, während es die Schule „mit den Gütern des geistigen und sittlichen Lebens zu thun (habe), mit der Wissenschaft, der Sitte und Bildung und mit der Religion“ (S. 255). Diese Themen lägen aber außerhalb der Kompetenz des Staates, er habe nur „die äußeren Bedingungen, unter welchen Religion, Wissenschaft, Sitte und Bildung sich entwickeln, zu schützen und zu fördern“ (S. 255).

Lattmann weiß, dass sich die „Gränze“ zwischen den Sphären nur „in abstracto aufstellen läßt“, und er weiß, „daß die Grenzen der obrigkeitlichen Macht ... in den concreten Fällen“ nicht „mit theoretischer Schärfe durchgeführt werden können.“ (S. 255) Die Grenzziehung hänge – wesentlich – von der Entwicklung des Funktionssystems selbst ab, sodass – nach der Verabschiedung der Kirche aus der Schule – sogar der Staat für eine Übergangszeit „eine ‚stellvertretende Thätigkeit‘ übernehmen muß“, weil „die Pädagogik .. noch nicht eine feste Gestaltung und noch nicht einen sicheren Träger in einem besonderen Stande gefunden hat.“ Deshalb „ist der Staat selbst Pädagoge geworden.“ (S. 256)

Lattmanns Buch lässt sich vor diesem Hintergrund nicht nur als eine Abhandlung zur Rolle des Staates im Erziehungssystem und als Kritik der Pädagogik als Stand und

als Wissenschaft lesen, sondern auch – und vor allem – als Versuch, „das innerste Leben der Schule“ gegen den Zugriff des Staates zu verteidigen und „das innerste Wesen des Gymnasiums“ (S. 262) zu verstehen. Es ist deshalb – paradox genug – nicht der Begriff der Autonomie, sondern der Begriff der „Concentration“, mit dem er dieses innere Leben, d.h. das Prinzip der Schularbeit zu klären sucht. Während im Blick auf die autonome Pädagogik die reflexive Aussenseite der Schule behandelt wird, und zwar kritisch gegen die Pädagogik als Theorie, formuliert der Begriff der „Concentration“, gemeinsam mit den Überlegungen zur „allgemeinen Bildung“, systematisch das, was sich über die Eigenlogik der Schule und das Funktionsprinzip des Gymnasiums in der Mitte des 19. Jahrhunderts sagen lässt. Geklärt wird dabei, in welchem Sinne sich vom Gymnasium als einer eigenen „Bildungssphäre“ (S. 240) sprechen lässt, wie „ihre innerlichen Lebensfunktionen und ihre äußerlichen Erscheinungsformen“ aussehen (85) und sich in der „Einheitlichkeit der Anstalt“, als eine „aus der Natur des ganzen Instituts und der Individuen hervorgegangene“ Sphäre darstellen (S. 241).

Vor diesem Hintergrund ist es völlig verfehlt, den Begriff der „Concentration“ primär oder gar allein vor dem Hintergrund der Stiehlschen Regulative und der sog. Reaktionspolitik im Bereich des Volksschulwesens zu verstehen (so Schwenk 1974, passim, bes. S. 23ff.¹). Man muss den Begriff im Kontext der Gymnasialpädagogik sehen und als Versuch der Funktionsbestimmung einer traditionellen Lehranstalt angesichts eines sich ausdifferenzierenden höheren Schulwesens. Das gymnasiale Prinzip der Konzentration bezeichnet deshalb in der Klärung der Eigenlogik der höheren Schule auch nicht die obrigkeitliche Didaktik, die von Stiehl der niederen Schule verordnet wurde (wie Schwenk in Anspielung auf die Herbartianer als Einheitsprinzip des Schulsystems suggeriert), sondern das autonome Funktionsprinzip der Schule nach innen und nach außen. Der Begriff der allgemeinen Bildung ist dafür leitend; denn von hier aus wird – im Blick auf „die äußere Concentration des Gymnasiums“ – das Verhältnis der Schulen oberhalb der Elementarschule ebenso bestimmt wie die Relation zur Universität und das Prinzip der Maturität, vor allem aber „die innere Concentration“ (S. 67ff.), die sich aus dieser systemischen Zuordnung ergibt.

Lattmann liefert, in modernen Begriffen gesprochen, in seinen Analysen nicht weniger als eine (gymnasialpädagogische) Theorie der Schule, wenn er die „äußere“ und die „innere Concentration“ diskutiert und er beschreibt die Schule als Lebenswelt eigener Art, wenn er die „innere Concentration“ in drei Hinsichten spezifiziert: als „Concentration des Lehrstoffes“ curricular, als „Concentration der Lehrkraft“ professionell und als „Concentration der Lernkraft, des Schülers“ im Blick auf den Adressaten, in dem sich der „Zweck“ der Schule bündelt (S. 199ff).² Staat, Universität und Kirche treten als

1 Die „Regulative“, auf die sich Lattmann für die Zeit seit 1856 bezieht (u.a. S. 9, 259 u.ö.), sind deshalb auch nicht die Stiehlschen, wie Schwenk nahelegt, sondern die Regulative zur Gestaltung des preußischen höheren Schulwesens im Vorfeld der Anerkennung realistischer Anstalten (vgl. für den Kontext auch Jeismann 1996, S.547ff.).

2 Lattmann verwendet eine Schematisierung, die sich auch bei Diesterweg im „Wegweiser“ findet, der als vierte Dimension „Regeln .. in betreff äußerer Verhältnisse, der Zeit, des Ortes, des Standes usw.“ hinzufügt.

„Stützen des Gymnasiums“ hinzu (S. 245ff., bes. S. 254ff.), „die selbständige Macht der Pädagogik“, also das Autonomiethema, komplettiert in dem zitierten Sinne der Regulation der reflexiven Aussenverhältnisse diese Überlegungen.

In seinem Ursprung bezeichnet das Autonomiethema deshalb der Sache, wenn auch nicht dem expliziten Begriff nach, das „innerste Gesetz“ einer Schule, die – wie ich sagen will – eigene Logik ihrer Arbeit, also das sachliche Gesetz oder, in einem systemtheoretischen Sinne, die genuine, weil durch andere gesellschaftliche Einrichtungen nicht ersetzbare „Funktion“ der Institution. Es ist nicht überraschend, dass dafür der Begriff der „allgemeinen Bildung“ – sozusagen als „Kontingenzformel“ für die Funktion (Luhmann/Schorr 1979, S. 58ff.) – benutzt wird, und es ist historisch verständlich, dass die Kategorie der „Concentration“ als systemische und zugleich operative Klärungsformel hinzutritt; denn in einer Phase der Ausdifferenzierung der Institution und einer Kritik ihrer Leistungen und Anforderungen (wie sie seit Lorinsers öffentlicher Klage über die Überbürdung im Publikum der höheren Schule bekannt ist³), ist eine Rückbesinnung auf den „Kern“, wie Lattmann immer wieder sagt (S. 1, bes. S. 242f.), ja unmittelbar nahe liegend. Der Begriff bezeichnet die Zusammenfassung aller Elemente der Schule in „einer einheitlichen, feststehenden, gleichmäßigen Form“, die „Einheit des Grundprinzips“ (S. 23), also den „ganzen Organismus“ dieser „Bildungsanstalt“ (87), wie Lattmann in expliziter Abgrenzung gegen reine „Erziehungs-“ oder „Unterrichts“-systeme sagt.

In diesem Sinne bleibt der Begriff der „Konzentration“ in Geltung (schon Klafki 1963), auslegbar auf alle Stufen des Bildungswesens, aber auch immer im Verdacht, nicht mehr als eine „Tagesfrage“⁴, also ein Slogan der politischen Auseinandersetzung, zu sein. Aber der Begriff wird systematisch noch bis ins 20. Jahrhundert diskutiert, nicht nur in der Herbart-Zillerschen Tradition und dann bald sehr auf Lehrplanfragen reduziert (vgl. Schubert 1906), sondern auch weiterhin theoretisch umfassend, distinkt und zentral, z.B. in den grundlagentheoretischen pädagogischen Schriften des Neukantianers Richard Hönigswald und seiner Analyse der „Prinzipien von Bildung und Erziehung“ (vgl. die Übersicht bei Schmied-Kowarzik 1969, S. 185ff, S. 222ff.). Hier fungiert der Begriff der „Konzentration“ – der Sache nach – wie eine Klärung des Kerns und d.h. wie eine systematische Bestimmung der Eigenlogik der pädagogischen Arbeit, also theorie-technisch wie ein Autonomiebegriff.

3 Lattmann (1860, S. 6f.) erwähnt ausdrücklich Lorinsers Schrift von 1836: „Zum Schutze der Gesundheit in Schulen“; vgl. auch Jeismann 1996, 232ff.

4 So wird, wie Lattman selbst zitiert (S. 2, Anm.), das Thema „Concentration des Unterrichts“ von der Redaktion in K.Schmid (Hrsg.): Encyklopädie des gesamten Erziehungs- und Unterrichtswesens. 1. Bd., Gotha 1859, S. 838, Anmerkung, eingeführt (die Enzyklopädie kennt noch kein Stichwort „Autonomie“). Dort wird nach einer allgemeinen Erörterung, die ebenfalls von der Metaphorik des „Kerns“ ausgeht und dann „Zweck“, „Mittel“, „Stoffe“ und die „Person des Lehrers“ als Fokus für „Concentration“ erörtert (vgl. S. 839), das Thema dreifach untergliedert: „Concentration des Unterrichts in der Volksschule“ (842-846), „... in der Realschule“ (S. 846-852) sowie „... in den Gymnasien“ (852) – für letztere verstanden als „das Mittel .., durch welches man diesen Anstalten die ihnen *eigenthümlich* zukommende Wirksamkeit geben und sichern zu können glaubt.“ (S. 852, Hervorhebung H.-E.T.) – also schon im Begriffsraum von Autonomiebestimmungen.

3. „Autonomie“ – die Eigenlogik der Bildung

Mit der Autonomiedebatte des 20. Jahrhunderts tritt nicht nur ein neuer Begriff an die Stelle der schon alten Idee, das Thema wird auch ausgeweitet und theoretisch umfassender abgehandelt. Bezogen auf die Institution Schule regiert zunächst – in der Negation von Autonomie, jetzt als „Eigenbewegung“ verstanden – aber die Skepsis: Friedrich Paulsens scharfem Diktum aus dem ausgehenden 19., frühen 20. Jahrhundert, „daß das Bildungswesen keine Eigenbewegung hat, sondern von dem großen Gang der allgemeinen Kulturbewegung bestimmt wird“ (Paulsen 1906, Vorwort), wird erst allmählich widersprochen, und in diesen Debatten findet die geisteswissenschaftliche Pädagogik ihr eigenständiges theoretisches Thema.

Herman Nohl schreibt vor diesem Hintergrund die Geschichte der Pädagogik seit der „Deutschen Bewegung“ als einen Prozess der allmählichen Emanzipation der Erziehung (Nohl 1933), mit Argumenten über die allmähliche Verselbstständigung, die schon Lattmann genutzt hat: dass die Pädagogik, wie Nohl sagt, jetzt als grosse „objektive Wirklichkeit“ existiere (Nohl 1933, S. 124), also „selbst eine objective Macht geworden“ sei, wie Lattmann sagt (1860, S. 248). In der Nohl-Schule wird diese These vom historischen Autonomisierungsprozess des Erziehungssystems zur Selbstverständlichkeit (Weniger 1936), ebenso wie die Transformation der Autonomiethese in grundlagentheoretische Überlegungen: „Die Bestimmung der selbständigen Stellung der erzieherischen Arbeit und Lebensform im Zusammenhang der Kultur, der Aufweis ihres eigentümlichen Wesens und ihrer Leistung für das Ganze“ (Nohl 1933, S. 124), das steht am Anfang dieser Erziehungswissenschaft. Wie immer „dieses Eigentümliche“ je historisch beschrieben und analysiert wird, z.B. in der von Nohl vorgeschlagenen Koppelung eines Begriffs des „Kultursystems“ mit den Begriff des „erzieherischen Verhaltens“, ein „solcher Begriff der Autonomie sichert überhaupt erst die Bestimmtheit des Gegenstandes einer Theorie.“ (Nohl, ebd.) „Theorie der Bildung“ ist hier der Referenzraum, die „theoretische Pädagogik“ die zugeordnete Disziplin.

Der Bezug auf die Bildungsinstitutionen fehlt selbstverständlich nicht, weder lehrplantheoretisch noch bezogen auf die Fragen der Organisation oder der Schulpolitik, also durchaus im Kontext der alten Konzentrationsdebatte, wenn auch ohne den Begriff⁵. Theoretisch besonders aufschlussreich ist aber, dass neben den Autonomiebegriff jetzt explizit der Begriff der „Eigengesetzlichkeit“ tritt und intensiv genutzt wird. Das findet sich für die operative Dimension der pädagogischen Arbeit, wenn z.B. aus der Kindes-

- 5 Das Register zum Handbuch der Pädagogik von Nohl/Pallat weist den Begriff der Konzentration noch auf, und zwar – in deutlicher Nähe zum Autonomiethema – als „Konzentration der Bildung (s.a.u. Bildung, ihre Einheit)“ und dann u.a. im Verweis auf den Bd. I, also auf Nohls Artikel und die Rück Erinnerung an die Konzentrationsdebatte des 19. Jahrhunderts als Einheitsproblem sowie auf die Hinweise zur „pädagogischen Bewegung in der Schule“, auf den 3. Bd., der dem Thema „Allgemeine Didaktik und Erziehungslehre“ gilt, und dann Verweise auf Wenigers Lehrplantheorie, Flitners Überlegungen zur pädagogischen Methodenlehre und auf die Diskussion von Unterrichtsprinzipien gibt; in Bd. IV, „Theorie der Schule und der Schulaufbau“, gehen die Verweise u.a. auf H.Deiters' Beitrag „Die Lebensform der Schule“.

und Jugendpsychologie eine „eigengesetzliche Bildungslehre“ abgeleitet wird (Riedel 1931), das findet sich auch für das Bildungssystem als Organisation. Die „Eigengesetzlichkeit der Schule“ diskutiert u.a. der russische Pädagoge Sergius Hessen. Für die Schulentwicklung in Belgien oder Holland konstatiert er dann, dass sich selbst die kirchlichen Schulen einer Methode bedienen, „die durch die innere Logik des Schulunterrichts und der Schulerziehung geboten wird.“ (Hessen 1928, S. 469) „Die Einheitschule“, so sein Fazit, „ist nichts anderes als die Eigengesetzlichkeit des Bildungswertes, der es gelungen ist, über die um die Schule streitenden sozialen Mächte des Staates, der Wirtschaft, der Kirche zu siegen, zugleich aber auch die berechtigten Forderungen dieser heteronomen Mächte in sich aufzunehmen.“ (Hessen 1928, S. 508) ⁶ Auch bei Hessen ist das – wie in der ganzen Debatte der 1920er-Jahre – also eine Selbstständigkeit in der Abhängigkeit, hier verdeutlicht in der historisch wie theoretisch bemerkenswerten, weil die Unentbehrlichkeit und funktionale Notwendigkeit auch des Rechts anerkennenden These von der notwendigen „Unterordnung [der Schule] unter die ‚Souveränität des Rechts‘, die es allein vermag, den dem Bildungswert zugrundeliegenden Persönlichkeitswert zur vollen Anerkennung zu bringen.“

Die Annahme der „Eigengesetzlichkeit“ gilt aber nicht allein für die Institution, sondern auch auf der Ebene der Interaktion, auch nicht nur in den normativ überhöhten Texten über den pädagogischen Bezug oder das Ethos des pädagogischen Verhältnisses, sondern selbst im Blick auf die Wirkungen der Schularbeit. Es ist Erich Weniger, der die starke These vertritt, dass „die pädagogische Autonomie .. auch notwendig und möglich (ist) trotz institutioneller Unfreiheit des Erziehungswesens und der Erzieher.“ (Weniger 1929, S. 76f.) Weniger diskutiert diese These nicht weiter, bekräftigt nur, dass diese Art der Autonomie „auch in einer Kirchenschule möglich“ sei (S. 77). Er expliziert den „Sachverhalt“ der Autonomie dann nur über die Verweise auf das „erzieherische Verhalten“ und über Nohls Erläuterungen zur Autonomie des Lehrers, der „nicht bloß Beauftragter der Familie oder des Staates oder der Kirche“ sei, „sondern ... einer eigenen Idee (dient), der körperlich-geistigen Entfaltung der Kinder“ (Weniger 1929, S. 77). Aber wie solches Verhalten „trotz institutioneller Unfreiheit“ möglich und erfolgreich sein soll, das klärt Weniger nicht. Es bleibt beim Appell an das Verhalten, bei den Erklärungen zu den Gründen und Motiven für die pädagogische Autonomie, bis hin zu mutigen Erwartungen an die „Parteinahme des Erziehers“ (S. 78) und an die „Bereitschaft zum Opfer des Eigenen“ sowie der Strapazierung der „Anwalts“-Metaphorik (S. 81), die jetzt freilich – anders als noch bei Lattmann – nicht mehr dem Staat⁷, sondern dem Pädagogen

6 Hessen, der russische Emigrant, sagt das zugleich als Resümee seiner Analysen über die Schule der Sowjetunion, die für ihn „am wenigsten eine Einheitsschule ist“, weil sie die Grundvoraussetzung für solche Art von Autonomie, „ihre Unterordnung unter die ‚Souveränität des Rechts‘“ nicht anerkennen will (1928, S. 508).

7 Der Staat behält die Anwaltsrolle allein in Wenigers Lehrplantheorie, in der er die Konflikte der „gesellschaftlichen Mächte“ im Sinne der übergreifenden und legitimen Themen zu schlichten hat. Aber das ist vielleicht schon deshalb erklärbar, als sich Wenigers Lehrplantheorie in den Grundzügen der Konstruktion und bis in die Metaphorik hinein von dem Diskussionsstand nicht wesentlich unterscheidet, der z.B. bei Wilhelm Rein vor 1914 erreicht war.

gilt. Aber für die stärkste Behauptung, die Annahmen zur Wirkungs-Autonomie, fehlen die Beweise.

Die sozialwissenschaftliche Kritik der pädagogischen Autonomiebehauptung und der Bildungsdiskurse, die ihr sachliches Fundament bilden, haben diesen systematischen Mangel einer elaborierten und deshalb prüfbaren Theorie deshalb auch scharf moniert (z.B. Roeder 1969; Bohnsack/Rückriem 1969). Bildungsdiskurs und Autonomiebehauptung galten und gelten z.T. immer noch als Indizien für die gesellschaftstheoretische Naivität der geisteswissenschaftlichen Pädagogik, die Annahme einer „Eigenlogik“ der Erziehung als unbegründete These. Vor diesem Hintergrund meiden selbst Erziehungswissenschaftler nicht nur die Frage nach der pädagogischen Autonomie selbst in einem wissenschaftstheoretischen Sinne, auch die Frage nach der „Eigengesetzlichkeit“ der Bildung gilt nur in der Bildungsphilosophie, sonst aber als obsolet.

4. „Autonomie“ – „Illusion“ und Funktion

Vor dem Hintergrund der sozialwissenschaftlichen Analyse des „Erziehungssystems“ bzw. der „pädagogischen Aktion“, auf die ich im Folgenden verweisen will, ist eine solche Distanz zu Fragen der sachlichen und prozessualen „Eigengesetzlichkeit“ aber vielleicht doch vorschnell. Betrachtet man die Analysen von Niklas Luhmann und Karl-Eberhard Schorr einerseits, die Arbeiten von Pierre Bourdieu und Jean-Claude Passeron andererseits, dann gewinnt nicht nur die alte Autonomiethese neue Geltung, auch über die „Eigengesetzlichkeit“ der Erziehung, und zwar in Dimensionen von Reflexion und Organisation, aber auch bezogen auf die Interaktion und die operative Dimension kann man durchaus sprechen – freilich nicht so, dass auch Wenigers starke These gleichzeitig erklärt würde. Das sind die Folgeprobleme, zuerst lohnt der Ausblick in die Soziologie.

Das Autonomie-Thema wird hier in unterschiedlichen Dimensionen bearbeitet, kontinuierlich in der Handlungs- und Grundagentheorie und im Anschluss an die klassischen Fragen der Sozialphilosophie (z.B. Ritsert 1966), für die Anschlussfähigkeit an die erziehungswissenschaftliche Fragestellung aber ganz intensiv in der Bildungssoziologie. Pierre Bourdieus Analysen der Autonomie bzw. Eigengesetzlichkeit sind einerseits bezogen auf die Funktionsweise des Bildungssystems (u.a. Bourdieu/Passeron 1970), andererseits in einer grundagentheoretischen Analyse auf die Struktur der „pädagogischen Aktion“ (Bourdieu/Passeron 1973). An dieser Stelle ist es nicht notwendig, eine umfassende Skizze der Bourdieuschen Theorie in ihrer Relevanz für die Pädagogik insgesamt zu geben, das ist vielfach schon geschehen (seit Liebau 1987). Hier muss es ausreichen, den Sinn von Autonomie zu präzisieren, wie Bourdieu ihn vorgibt, um einen zugleich modern elaborierten und sozialwissenschaftlich brauchbaren Autonomiebegriff zu zeigen und anzudeuten, in welchen Dimensionen dieser Begriff sich von dem Gebrauch der Kategorie in der Tradition der Erziehungswissenschaft und ihren aktuellen Debatten unterscheidet.

Bourdieu benutzt zunächst, und das ist begrifflich identisch mit der pädagogischen Tradition, den Begriff der Autonomie nahezu nie ohne das Attribut „relative“ Autono-

mie (Bourdieu/Passeron 1971). Bei der Analyse der gesellschaftlichen Funktionen von Bildungssystemen unterscheidet er dann aber neben der „Eigenfunktion des Lehrens“ auch noch „ideologische Funktionen“, und die wesentliche „ideologische Funktion“ der „Eigenfunktion“ ist die der „Verschleierung äußerer Funktionen der Eigenfunktion“ (Bourdieu/Passeron 1971, S. 209f.). Die Mechanismen, in denen sich im Ergebnis „die sozial konservative Funktion“ (S. 222) der Reproduktion und gleichzeitigen Legitimation von (Bildungs-) Ungleichheit durchsetzt, lassen sich nun durchaus als Antwort auf Wenigers Frage nach der eigenständigen Mechanik und Wirkung der pädagogischen Arbeit lesen; denn es ist die pädagogische Kommunikation in ihrer eigenen Strukturgesetzlichkeit, also die relative Autonomie des Bildungssystems und –prozesses selbst, die dieses Ergebnis erzeugt: Ungleichheit durchzusetzen und sie zugleich und vor allem gegenüber den davon Betroffenen und von Bildungskarrieren Ausgeschlossenen zu legitimieren. In der Nutzung der Kategorie des Habitus und in der Entfaltung einer Theorie der Sozialisation demonstriert Bourdieu umfassend, wie sich Innen und Außen, Gesellschaft und Subjekt im Bildungsprozess so verschränken, dass „das Bildungswesen die von allen seinen ideologischen Funktionen am besten getarnte Funktion der Legitimierung der Sozialordnung erfüllen kann.“ (S. 222)

Die wesentliche Differenz zur pädagogischen Tradition besteht also darin, dass Bourdieu die relative Autonomie des Bildungssystems nicht als ein Existenzform des Bildungssystems beschreibt, die Freiheitsräume eröffnet, sondern als gesellschaftlich höchst funktionale Form der Kontrolle der Subjekte und der Legitimation von Ungleichheit, die im und durch das Bildungssystem erzeugt wird. Vom Pathos der These Erich Wenigers und von der Hoffnung der Pädagogen, dass sie dem Bildungssystem Möglichkeiten und Freiheitsräume für das Subjekt abgewinnen, bleibt hier wenig. Auch wenn sich Bourdieu gegen die Zuschreibung des sozialen Determinismus und Fatalismus wehrt, sein Blick ist nüchtern und im höchsten Masse für die pädagogische Ambition desillusionierend.

Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man seine Analyse der pädagogischen Aktion vergleichend hinzuzieht (Bourdieu/Passeron 1973). Schon der theoretische Fokus dieser Analyse, dass die „pädagogische Aktion“ im Kontext einer „Theorie der symbolischen Gewalt“ erläutert wird, zeigt an, dass die an der Organisation schon erläuterte Grundthese auf der Ebene der Struktur der schulischen bzw. pädagogischen Interaktion nur noch einmal detailliert bekräftigt wird. Die „doppelte Willkür der pädagogischen Aktion“ (S. 13ff.) erweist sich im langen Gang der Argumentation darin, dass „pädagogische Autorität“ und „schulische Autorität“ tatsächlich durchsetzen, was die Autoren eingangs behaupten: „Jede pädagogische Aktion ist objektiv symbolische Gewalt, insofern sie mittels einer willkürlichen Gewalt eine kulturelle Willkür durchsetzt.“ (S. 13)

Auch hier besteht die „relative Autonomie“ nur darin, dass sie eine Institution charakterisiert, deren Funktionsweise sich dadurch auszeichnet, dass sie die Ausübung dieser Gewalt ermöglicht, ja garantiert, sodass die Funktion der pädagogischen Aktion „immer vollständiger, durch die erfolgreiche Einprägung der Willkür, die Willkür der Einprägung und der eingepprägten Kultur verschleiert.“ (S. 51). Die Differenz zu den Ambitionen und der Semantik der pädagogischen Tradition könnte nicht radikaler sein:

„Abhängigkeit durch Unabhängigkeit“ (S. 87), nicht Selbstständigkeit in der Abhängigkeit ist letztlich die Pointe.

Niklas Luhmann und Karl-Eberhard Schorr, die den Begriff der Autonomie ebenfalls aufnehmen, wenn sie die „Reflexionsprobleme im Erziehungssystem“ analysieren, erklären diese Differenz der Betrachtung zunächst aus der Differenz der Thematisierungsweisen. Die „wertthematische“ und reformorientierte Reflexion der Pädagogen unterscheidet sich radikal von der „polemischen Methode der wissenschaftlichen Vernunft“, die sich Bourdieu selbst zuschreibt (1971, S. 13ff.). Aber Luhmann und Schorr halten gleichzeitig Distanz zu den ideologiekritisch suggerierten Eindeutigkeiten Bourdieus und unterstellen für die Effekte des Erziehungssystems die Ambivalenzen und das Maß an Varianz, mit dem sozialwissenschaftliche Empirie immer zu rechnen hat.

Ihr eigener Autonomiebegriff ist deshalb auch empirisch und nicht wertthematisch gefasst, er bezieht sich auf die im Erziehungssystem notwendige Operation, „die Vermittlung von Funktion, Leistung und Reflexion“ herzustellen; denn diese Vermittlung „kann nur in den Funktionssystemen selbst vollzogen werden.“ (Luhmann/Schorr 1979, S. 46) Es sind also „neuartige Autonomieansprüche auf Teilsystembasis“ (ebd.), die im historischen Prozess entstehen, nicht etwa primär oder gar allein die „Etablierung der Eigenständigkeit der Pädagogik als Wissenschaft“ (S. 49). Es geht um das operative Problem des Lehrens und Lernens und um das Problem der Organisation, jedenfalls immer um die schwierige Aufgabe, angesichts „struktureller Defizite“ (Luhmann 1987) und „paradoxe Erwartungen“ (Luhmanns an das Erziehungssystem) dennoch die Funktion des Bildungssystems zu realisieren, und zwar als „Unabhängigkeit in der Selbstregulierung“ (S. 52). Das aber, so fahren Luhmann und Schorr – vollständig im Sinne der pädagogischen Tradition jenseits der wissenschaftstheoretischen Reflexionen, aber auch im Kontext soziologisch aktualisierter Organisationstheorie – in ihrer These fort, bedeutet nicht „Abwesenheit externer Zwänge oder Beschränkungen“ (S. 51), sondern etwas ganz anderes: „Autonomie setzt mithin voraus, daß im Verhältnis zur Umwelt Abhängigkeiten und Unabhängigkeiten zusammen bestehen können“ (S. 52). Die Konsequenz ist eindeutig: „Letztlich kann das System dann lernen einzusehen, dass die blanke Kontrastierung von Abhängigkeit und Unabhängigkeit ebenso wenig wie die Kontrastierung von Erziehung und Gesellschaft eine haltbare Position abgibt.“ (ebd., S. 52)

5. Autonomie als Faktum und Forschungsthema

Pädagogik und Erziehungswissenschaft haben diese systemtheoretische Analyse, die ja gleichzeitig als Rückerinnerung traditionell schon verfügbarer Einsichten verstanden werden kann, unterschiedlich aufgenommen: einerseits als Provokation, und dann wurde sie in einem Gestus beantwortet, in dem ein emphatischer Autonomiebegriff moralisch festgehalten und normativ bekräftigt wurde. Das ist in einem praktischen Kontext wahrscheinlich eine notwendige Reaktion, denn die Position des „Dennoch!“ gehört zum Habitus des Pädagogen, der sich den systematischen Zweifel nicht erlauben kann, ohne seine Alltagsarbeit unmöglich werden zu lassen.

Es gab aber auch andere Reaktionen, solche, die auf Luhmann und Schorr, aber auch auf Bourdieu und Passeron tatsächlich mit Lernen reagiert haben, und dann wurde die Provokation in empirische Forschung nach den Grenzen und Formen der Eigendynamik und Eigenlogik von Bildungssystem und Erziehungsarbeit übersetzt. In dieser erziehungswissenschaftlichen, also aus der beobachtenden Distanz und der Zeitdisposition der Forschung gewonnenen Reaktion ist dann aber die Argumentation für Autonomie keineswegs verschwunden, sondern durchaus bestätigt worden, und zwar sowohl im Blick auf das Erziehungssystem der Gesellschaft insgesamt als auch in der Analyse der Funktionsweise von Organisation und Interaktion. Wenige Hinweise müssen hier abschließend genügen, um die neue Redeweise von Autonomie zu verstehen und ihre Unentbehrlichkeit im erziehungswissenschaftlichen Forschungsprozess zu sehen.

Für die Systemebene des Bildungswesens ist die Unentbehrlichkeit von Autonomieannahmen, jetzt meist als „Eigendynamik“ präzisiert, zuerst in bildungshistorischen Untersuchungen über die langfristige Entwicklung des höheren Schulwesens und der Universitäten in Deutschland ausgearbeitet worden (Müller 1977; Titze 1990; die Beiträge in ZfPäd H. 1/ 2003). Die Ausgangsfrage hätte von Paulsen formuliert sein können, denn sie galt der Rolle der Politik in der Steuerung des Schulsystems, dem man Eigenbewegung nicht zutraute. Das Ergebnis war, sehr stilisiert, die Einsicht in die Tatsache, dass angesichts der Struktur des Bildungssystems eine vollständige und zielgenaue politische Steuerung des Bildungssystems moderner Gesellschaften historisch nicht zu beobachten ist und wahrscheinlich auch systematisch nicht möglich war. „Eigendynamisch“, aber selbstverständlich nicht autark gegenüber seiner Umwelt, arbeitet das Bildungssystem insofern, als seine eigenen Mechanismen der internen Ordnung – Curricula, Lernziele, Binnenstruktur des Systems – und die Mechanismen der Verzahnung mit der Umwelt – vor allem Zertifikate und Selektionspraktiken, in Deutschland das Berechtigungssystem – eigenständige und nicht kontrollierbare Wirkungen erzeugen, die – in zyklischen Wellen auftretend – den Ausbau des Bildungssystems und die Formen und Effekte der Bildungsexpansion bestimmt haben. Das hat auch, anders als Bourdieu suggeriert, keine unveränderte Struktur der Bildungsungleichheit zur Folge, sondern durchaus die Gleichzeitigkeit von zunehmender Egalisierung und verbleibender Ungleichheit (Lundgreen 2000). Von einer „eigendynamischen“ Entwicklung kann man, Weniger hätte sich bestätigt gefühlt, selbst im Blick auf die Schulgeschichte in (deutschen) Diktaturen sprechen, wenigstens insoweit, als sich die Beharrungskraft der Institution gegenüber dem politischen Zugriff im langfristigen Prozess als erstaunlich eindeutig herausstellt (Drewek u.a. 2001; Leschinsky u.a. 1999).

Für die Schule in Diktaturen bestätigt sich damit auch auf der Ebene der Organisation und vor allem für die Einzelschule, was von der empirischen Schulforschung der jüngeren Zeit immer wieder gezeigt wurde: Analog zu den alten Annahmen der pädagogischen Tradition über die Bedeutsamkeit und Wirkung der je einzelnen „Bildungsanstalt“ wird bis heute bestätigt, dass nicht primär Systemstrukturen die Leistungen und Wirkungen der Schule bestimmen, sondern die je einzelne „Bildungssphäre“, wie sie die konkreten Schulen darstellen. Eher als der Begriff des Bildungs-„systems“ ist deshalb die Kategorie der „Schulkultur“ aussagekräftig, wenn man die Varianz der Leistungen erklä-

ren will, die sich für Bildungswelten beobachten lassen (Übersicht: Melzer/Sandfuchs 2001). Parallel zur Tradition wird man dann aber auch zugleich die Autonomie – als Selbstständigkeit in der Abhängigkeit – der schulischen Akteure unterstellen müssen; denn sie konstruieren im Prozess die „Kultur“, deren Gestalt und Wirkungen sie zugleich erfahren und erleiden.

Auch das könnte wiederum als Hinweis für Wenigers These gelesen werden, dass Autonomie in den beschriebenen Grenzen für Bildungseinrichtungen auch dann behauptet werden kann, wenn vermeintlich die Systemstruktur die Organisation vollständig zu bestimmen scheint. Für Wenigers These von der autonomen Wirkung der pädagogischen Interaktion auch unter Bedingungen pädagogischer und politischer Unfreiheit gibt es schließlich ebenfalls Indizien, z.Zt. eher historisch als schon systematisch, aber sie verweisen nicht allein oder gar primär auf das Ethos des Pädagogen, sondern eher auf Strukturtatsachen schulischen Unterrichts. Die Ausgangsbefunde für solchen Überlegungen sind Schulerinnerungen an Schule und Unterricht unter Bedingungen der Diktatur, wie sie in autobiografischen Texten vorliegen (Tenorth 1995; Leschinsky u.a. 1999). Diese Texte konfrontieren mit dem erstaunlichen Befund, dass zwar nicht systematisch und notwendig, aber doch überzufällig häufig Indokrinationszumutungen, mit denen die Schule in der Diktatur Lehrer und Lernende konfrontiert, nicht nur abgewehrt werden und erfolglos bleiben, sondern auch als solche erkannt und transformiert wurden. Für die wiederkehrenden anti-intentionalen Effekte gibt es selbstverständlich nicht eine einheitliche und umfassende Erklärung. Außerschulische Faktoren, etwa die Zugehörigkeit zu bestimmten, z.B. konfessionellen oder proletarischen Milieus, spielen ebenso eine Rolle wie Effekte der peer group oder der Stil der Lehrerarbeit (womit Weniger auch wieder Bestätigung für seine Autonomiethese fände). Nicht unwesentlich scheint aber auch die Logik der schulischen Arbeit selbst, vor allem die Ordnung des Unterrichts nach Prinzipien der Fachlichkeit und der kognitiven Geltungskriterien, in die Schüler hinein sozialisiert werden. Wird der damit verbundene Anspruch verletzt, wie es mit Indokrinationszumutungen regelhaft einhergeht, dann kollidieren Erfahrungen der fachgebundenen Kommunikation mit solchen der allein politisch codierten und beglaubigten pädagogischen Kommunikation. Es hat also den Anschein, dass gegen die Indoktrinationserwartung die Logik des fachgebundenen und immanent kriteriengestützten Lernens nicht dauerhaft dispensiert werden kann, sondern seinen autonomen Geltungsanspruch behauptet.

Das ist im Übrigen für Pädagogen eine durchaus ambivalente Botschaft; denn sie verweist auf eine Dimension der Autonomie, die in Bildungsinstitutionen immer neu erlebt wird und die pädagogische Arbeit systematisch schwierig macht: das ist die Autonomie der Lernenden selbst. Selbstständigkeit in der Abhängigkeit gilt auch hier. Sie hält für den Pädagogen die Erfahrung bereit, dass Lernen resistent ist gegen Erziehung und Bildungsprozesse konstraintentional ihre eigene Logik entfalten können, schon weil Pädagogik die Erfahrungen nicht kontrollieren kann, die die Lernenden als Heranwachsende machen. Spätestens dann erfährt man Autonomie nicht mehr als Privileg, sondern als die alltägliche und unvermeidbare Herausforderung der Pädagogik.

Literatur

- Bast, R. (2000): Pädagogische Autonomie. Historisch-systematische Hinführung zu einem Grundbegriff der Geisteswissenschaftlichen Pädagogik. Bochum: projekt Verlag.
- Bohnsack, F./Rückriem, G.M. (1969): Pädagogische Autonomie und gesellschaftlicher Fortschritt. Strukturen und Probleme der Zielsetzung und Eigenständigkeit der Erziehung. Weinheim/Berlin/Basel: Beltz.
- Bourdieu, P./Passeron, J.C. (1970): Die Illusion der Chancengleichheit. Stuttgart: Klett.
- Bourdieu, P./Passeron, J.C. (1973): Grundlagen einer Theorie der symbolischen Gewalt. In: dies.: Grundlagen einer Theorie der symbolischen Gewalt. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 7-87.
- Drewek, P. u.a. (Hrsg.) (2001): Politische Transformation und Eigendynamik des Schulsystems im 20. Jahrhundert. Weinheim: Beltz/Deutscher Studienverlag.
- Hessen, S. (1928): Kritische Vergleichung des Schulwesens der anderen Kulturstaaten. In: Nohl, H./Pallat, L. (Hrsg.): Die Theorie der Schule und der Schulaufbau. Langensalza: Beltz, S. 421-510 (Handbuch der Pädagogik 4. Bd.).
- Jeismann, K.-E. (1996): Höhere Bildung zwischen Reform und Reaktion 1817-1859. Stuttgart: Klett (Das preußische Gymnasium in Staat und Gesellschaft, Bd. 2).
- Klafki, W. (²1963): Das pädagogische Problem des Elementaren und die Theorie der kategorialen Bildung. Weinheim: Beltz.
- Leschinsky, A./Gruner, P./Kluchert, G. (Hrsg.) (1999): Die Schule als moralische Anstalt. Weinheim: Deutscher Studien-Verlag.
- Luhmann, N. (1987): Strukturelle Defizite. Bemerkungen zur systemtheoretischen Analyse des Erziehungswesens. In: Oelkers, J./Tenorth, H.-E. (Hrsg.): Pädagogik, Erziehungswissenschaft und Systemtheorie. Weinheim/Basel: Beltz, S. 57-75.
- Luhmann, N./Schorr, K.-E. (1979): Reflexionsprobleme im Erziehungssystem. Stuttgart: Klett.
- Lundgreen, P. (2000): Schule im 20. Jahrhundert. Institutionelle Differenzierung und expansive Bildungsbeteiligung. In: Benner, D./Tenorth, H.-E. (Hrsg.): Bildungsprozesse und Erziehungsverhältnisse im 20. Jahrhundert. Praktische Entwicklungen und Formen der Reflexion im historischen Kontext. Weinheim/Basel: Beltz (42. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik), S. 140-165.
- Melzer, W./Sandfuchs, U. (Hrsg.) (2001): Was Schule leistet. Funktionen und Aufgaben von Schule. Weinheim/München: Juventa.
- Müller, D.K. (1977): Sozialstruktur und Schulsystem. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Nohl, H. (1933/⁸1978): Die pädagogische Bewegung in Deutschland und ihre Theorie. Frankfurt a.M.: Schulte-Bulmke.
- Paulsen, F. (³1912). Das deutsche Bildungswesen in seiner geschichtlichen Entwicklung. Leipzig/Berlin: Teubner.
- Riedel, K. (1931): Eigengesetzliche Bildungslehre. Grundlegung der allgemeinen Jugendbildung. Osterwieck a.H.: Zickfeldt.
- Ritsert, J. (1966): Handlungstheorie und Freiheitsantinomie. Berlin: Duncker + Humblot (Soziologische Abhandlungen H. 6).
- Roeder, P.M. (1969): Bildung und Bildungsbegriff: Sozialwissenschaftliche Ansätze der Kritik. In: Goldschmidt, D. u.a.: Erziehungswissenschaft als Gesellschaftswissenschaft. Heidelberg: Quelle und Meyer, S. 45-67.
- Schmied-Kowarzik, W. (1969): Die Erziehungsphilosophie Richard Hönigswalds. In: Benner, D./Schmied-Kowarzik, W.: Die Pädagogik der frühen Fichteaner und Hönigswalds. Wuppertal/Ratingen/Düsseldorf: Henn, S. 125-250 (Prolegomena zur Grundlegung der Pädagogik II).
- Schubert, R. (1906): Konzentration. In: Rein, W. (Hrsg.): Enzyklopädisches Handbuch der Pädagogik. Bd. V, Langensalza: Zeyer & Söhne, S. 77-85.
- Tenorth, H.-E. (1994): Grenzen der Indoktrination. In: Drewek, P. u.a. (Hrsg.): Ambivalenzen der Pädagogik. Zur Bildungsgeschichte der Aufklärung und des 20. Jahrhunderts. Weinheim: Deutscher Studien-Verlag, S. 335-350.

- Tenorth, H.-E. (2003): Autonomie, pädagogische. In: Benner, D./Oelkers, J. (Hrsg.): Historisches Wörterbuch der Pädagogik. Weinheim/Basel: Beltz (i.Dr.).
- Titze, H. (1990): Der Akademikerzyklus. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Titze, H. (2002): Die Evaluierung des Bildungswesens in historischer Sicht. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 5, S. 552-569.
- Weniger, E. (1929/1952): Die Autonomie der Pädagogik. In: Weniger, E.: Die Eigenständigkeit der Erziehung in Theorie und Praxis. Weinheim: ³1964, S. 71-87.
- Weniger, E. (1936): Zur Geistesgeschichte und Soziologie der pädagogischen Fragestellung. In: Schnig, B.(Hrsg.): Erich Weniger. Ausgewählte Schriften zur geisteswissenschaftlichen Pädagogik. Weinheim/Basel: Beltz, S. 107-123.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Heinz-Elmar Tenorth, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.
E-Mail: tenorth@uv.hu-berlin.de

Walter Berka

„Autonomie“ von Bildungsinstitutionen als Prinzip in rechtlicher Perspektive

1. Zur Ambivalenz und Ambiguität des Autonomieprinzips zwischen juristischer und philosophischer Bedeutsamkeit

Dass für Bildungsinstitutionen verstärkte Autonomie gefordert wird, gehört zu den *großen bildungspolitischen Themen* der Gegenwart (vgl. in diesem Sinn de Groof 2000, S. IX). Autonomie kann dabei das Ziel, zugleich aber auch ein Mittel von Bildungsreformen sein und es kann als politisches Prinzip starke Reformkräfte freisetzen, auch wenn sich diese nicht immer auf einen einheitlichen Nenner bringen lassen. In erster Linie geht es darum die *Effizienz und Effektivität* von Erziehungsinstitutionen zu verbessern, wobei die Gewährung von Autonomie an die Stelle einer staatlichen Steuerung treten soll, deren Schwäche offenkundig geworden ist. Das Postulat kann seine Antriebskraft aber auch aus der Überzeugung gewinnen, dass die Gewährung autonomer Spielräume eine unerlässliche Bedingung dafür ist, dass sich die Eigengesetzlichkeiten des Erziehungsprozesses entfalten, sodass jeder reformpädagogische Ansatz darauf angewiesen ist, der Schule oder Universität Räume autonomer Selbststeuerung zu geben. Schließlich kann die Entlassung von Bildungsinstitutionen in die Autonomie auch Ausdruck des Rückzugs des Staates aus seiner Bildungsverantwortung sein, dem die Knappheit der öffentlichen Kassen oder politische Privatisierungsstrategien den Weg bereitet haben.

Als Leitmotiv bildungspolitischer Konzepte steht der Autonomiebegriff im *Schnittpunkt* von Rechtswissenschaft und Pädagogik: Autonomie ist ein juristisches Konzept und auf juristische Strategien angewiesen, wenn sie sinnvoll implementiert werden soll; daneben und zugleich gehört der Autonomiebegriff der Welt der Pädagogik und Philosophie an. Dabei haben sich im Rückblick betrachtet die juristischen und philosophischen Sinnschichten des Autonomiebegriffs relativ unabhängig voneinander entwickelt; erst in der Gegenwart werden diese Bedeutungen häufiger in Beziehung gesetzt, sei es, dass die Autonomie des Pädagogischen oder von Erziehungsinstitutionen als Rechtsbegriff verankert oder dass verstärkt nach den rechtlichen Bindungen und Grenzen autonomer Erziehungsprozesse gefragt wird.

Entsprechend seiner buchstäblichen Bedeutung als „*Selbst-Gesetzgebung*“ verweist Autonomie im ursprünglichen, juristischen Kontext auf die Fähigkeit des Einzelnen oder einer sozialen Gruppe eigene Angelegenheiten durch Vertrag oder Satzung zu regulieren (vgl. zum Ursprung des Autonomiekonzepts im politisch/juristischen Raum die Nachweise bei Berka 2002a, S. 25ff.). Mit dem Aufstieg des modernen Nationalstaats wurden autonome Verbände oft als Fremdkörper im einheitlich gedachten Staat empfunden; das hat dazu geführt, dass der Begriff der Autonomie im Staatsrecht als über-

holt galt und im Konzept der Selbstverwaltung aufgegangen ist – mithin in einer staatsrechtlichen Konstruktion, der die politische Dynamik des Autonomiepostulats fehlt, die aber ebenfalls mit einer Satzungsgewalt und einer relativen Unabhängigkeit verbunden wird.¹ In all diesen Zusammenhängen hatte und hat der juristische Autonomiebegriff eine verhältnismäßig eindeutige, feststehende Bedeutung: Solange Autonomie als ein juristisches Konzept gedacht ist, lassen sich die wesentlichen Merkmale relativ bestimmt angeben. Insbesondere muss in einem juristischen Kontext durch Rechtsnormen präzisiert sein,

- welchem Subjekt Autonomie gewährleistet wird, etwa einem öffentlich-rechtlichen Verband, einer privatrechtlichen Assoziation, einer Bildungsinstitution oder einem Lehrer, der in einer solchen Einrichtung tätig ist;
- wem gegenüber Autonomie beansprucht wird, etwa gegenüber dem Staat oder einer sozialen Macht wie der Kirche oder gegenüber der bürokratischen Führungsspitze einer Bildungsinstitution;
- welcher Inhalt mit Autonomie verbunden ist, etwa eine Weisungsfreiheit oder Satzungsgewalt im Rahmen von Aufsichtsbefugnissen oder das Recht der eigenständigen Bestellung der Leitungsorgane aus der Mitte der Verbandsangehörigen usw.

Damit soll nicht gesagt sein, dass es nicht auch in juristischen Zusammenhängen unterschiedliche Erscheinungsformen von Autonomie gibt – die Gemeindeautonomie stellt sich in Deutschland etwa anders dar als in Österreich und sie muss wiederum in beiden Staaten von der Autonomie der Universitäten unterschieden werden. Wenn aber Autonomie als Rechtsbegriff überhaupt einen Sinn macht, vor allem aber dann, wenn er als ein normativer Begriff in das positive Recht eingeführt wird, muss sich der jeweilige Sinngehalt durch mehr oder minder anspruchsvolle juristische Bemühungen ausdeuten und mit relativer Eindeutigkeit festhalten lassen.

Durch eine solche Eindeutigkeit unterscheidet sich der juristische Autonomiebegriff von dem der Pädagogik, der gerade durch seine *Offenheit* und *Vieldeutigkeit* charakterisiert werden kann. Das hängt nicht zuletzt mit seiner Herkunft zusammen: Obwohl Autonomie sich als Begriff ursprünglich in einem politisch-rechtlichen Bezugsfeld entfaltet und in juristischen Zusammenhängen zum ersten Mal begriffliche Konturen erlangt hat, wuchs ihm seine eigentliche Bedeutsamkeit in der Philosophie zu. Von der Philosophie und Kants Begriff der sittlichen Autonomie ausgehend wurde er von den verschiedenen Geisteswissenschaften rezipiert, wobei in unserem Zusammenhang vor allem der Umstand interessiert, dass er auch bald von der Pädagogik entdeckt wurde; vor allem trug die von der noch jungen Erziehungswissenschaft eingemahnte „Autonomie der

1 Autonomie war historisch betrachtet ein ambivalentes Konzept, wie bereits die erste Verwendung des Begriffs im deutschen Sprachraum zeigt, wo er im 16. Jahrhundert für die illegitime Forderung der Protestanten nach Glaubensfreiheit verwendet wurde. Erst nach dem Westfälischen Frieden setzte sich eine positivere Bewertung von Autonomie durch; vgl. Pohlmann 1971, S. 703; Berka 2000a, S. 4.

Pädagogik“ Entscheidendes dazu bei, dass sich die moderne Pädagogik von der Philosophie emanzipieren konnte.²

In den Erziehungswissenschaften dient das Autonomiekonzept dazu, der besonderen *Eigenständigkeit des Erziehungs- und Bildungsgeschehens* und mittelbar der sie tragenden Institutionen angemessen Rechnung tragen zu können. Folgerichtig richtet sich das Autonomiestatut gegen alle Kräfte, welche diese Eigenständigkeit bedrohen – historisch etwa gegen die Dominanz des kirchlichen Einflusses, heute gegen die soziale Mächtigkeit des Staates, der Bürokratie oder der politischen Parteien. Wer der jeweilige Widerpart des Autonomiestatuts ist, wer der Träger der autonomen Entscheidungsbefugnisse sein und „wie viel“ Autonomie gewährt werden soll, bleibt in solchen Zusammenhängen variabel, historisch kontingent und von der Perspektive desjenigen abhängig, der Autonomie beansprucht. Theoretisch kann das Postulat somit jede Forderung aufnehmen, die in irgendeiner Form auf Freiheit, Emanzipation, Mündigkeit, Unabhängigkeit u.s.w. zielt. Man hat daher nicht zu Unrecht davon gesprochen, dass Autonomie nicht eigentlich ein streng analytischer Begriff sei, sondern „eher ein Programm“ anzeige (vgl. Holderegger 1990, S. 65).

Wegen der dem Begriff eigentümlichen Offenheit kann Autonomie daher zu einem *verfügbaren Konzept* werden. Als wertmäßig ausgezeichnet, aber inhaltlich nicht festgelegter Begriff kann er je nach dem Kalkül desjenigen, der ihn verwendet, eingesetzt werden: zur Beschreibung eines bestimmten Sachzusammenhangs, als Parole in einer wissenschaftlichen oder politischen Auseinandersetzung, als modische Attitüde, als Strategie zur Durchsetzung eines Ziels oder als ideologische Fiktion (zu dieser Funktion des Autonomiebegriffs vgl. z.B. Czuma 1996, S. 104). Diese Verfügbarkeit wird z.B. in einem jüngeren reformpädagogischen Beitrag zur Diskussion um die Schulautonomie ganz offen angesprochen, wenn die „juristische Verengung“ des Autonomiebegriffs mit den Worten kritisiert wird: „Im Übrigen ist außerhalb juristischer Machtsicherungsdiskussion unverständlich, warum der Begriff ‚Autonomie‘ lediglich juristisch zu definieren sei. Er ist ein in der pädagogischen Diskussion gebräuchlicher Terminus von solcher Reichweite, dass er den ganzen Komplex Partizipation, Demokratisierung, Selbstverwaltung, Gestaltungsautonomie usw. umgreift. Zugleich ist er ein Signalbegriff. Dies und seine Offenheit machen ihn tauglich für die laufende Diskussion“ (Hensel 1995, S. 32).

Was hier mit der „Tauglichkeit“ eines Begriffs gemeint ist, die sich aus seiner Offenheit ableitet, könnte durchaus kritisch diskutiert werden. Es ist freilich nicht auszuschließen, dass diese Verfügbarkeit des Autonomiebegriffs in gewissen Zusammenhängen ihren Sinn hat, und man könnte seine Funktion gerade darin sehen, dass er offen ist für sehr vielfältige Zuschreibungen – eine schillernde Unschärfe, in deren Licht Autonomie mitunter sogar den zwiespältigen Charakter einer pseudoreligiösen Verheißung annehmen kann.

2 Vgl. dazu und zum Folgenden Berka 2002a, S. 25ff. Zur „Autonomie der Pädagogik“ siehe ferner Bast 1986, S. 390f. Erstmals ausgearbeitet wurde das Konzept der „relativen Autonomie“ der Pädagogik von Weniger in einer Abhandlung aus dem Jahre 1929; vgl. dazu im Überblick sowie mit weiteren Nachweisen Stock 1986, S. 214ff.

Für den Juristen wirft ein solcher offener Begriff freilich *erhebliche Probleme* auf, die vor allem dann schlagend werden, wenn das Autonomiepostulat rechtlich realisiert werden soll – wenn Autonomie also nicht nur eine theoretische oder rechtspolitische Forderung von Pädagogen oder Schuldreformern ist, sondern mit den Mitteln des Rechts umgesetzt werden soll.

In diesem Beitrag sollen einige Probleme diskutiert werden, die dort auftauchen, wo sich die beiden Autonomiebegriffe berühren. Dabei nehme ich meine Beispiele aus der jüngeren österreichischen Rechtsentwicklung, und sie können sicherlich nicht ohne weiteres auf die deutsche Situation umgelegt werden – auch das ist ein Ausdruck des Umstandes, dass als Rechtsbegriff verwendet Autonomie zwangsläufig einer bestimmten (nationalen) Rechtsordnung verpflichtet ist. Trotzdem glaube ich, dass sich einige typische Fragen hier wie dort gleichartig stellen. In diesem Sinn möchte ich

- auf die *scheinbare Gewährleistung* von Autonomie eingehen, die Gefahr läuft zur politischen Rhetorik zu verkommen (im Folgenden 2);
- auf den Streit um die „richtige“ Autonomie hinweisen, der etwa in der jüngeren universitätsrechtlichen Entwicklung in Österreich eine große Rolle spielt (im Folgenden 3);
- abschließend aufzeigen, dass sich der Autonomiebegriff nur dann einigermaßen disziplinieren lässt, wenn man die Frage stellt, wer *Träger* des jeweiligen Anspruchs auf autonome Entscheidungsbefugnisse ist (im Folgenden 4).

2. Die „Schulautonomie“ – Autonomie als „metajuristisches“ Konzept

Das *österreichische Schulrecht* war lange Zeit durch einen hohen Grad an zentraler und hierarchischer Steuerung gekennzeichnet, zu der als weitere historisch bedingte Eigenart noch der Umstand hinzu kommt, dass das Schulwesen in Österreich und die staatliche Schulverwaltung eine ausgeprägte parteipolitische Überformung aufweisen. Erst in den letzten Jahren wurden diese Traditionen in grundsätzlicher Weise in Frage gestellt, wobei diese Ansätze – in Übereinstimmung mit dem europäischen Trend – unter dem Schlagwort „Schulautonomie“ firmieren.

Derartige Forderungen setzten in Österreich etwa mit dem Beginn der 90er-Jahre des 20. Jahrhunderts ein (vgl. zum „Werden“ der österreichischen Schulautonomie Juraneck 1999, S. 284ff.; Fankhauser 1997, S. 101). Sie fanden in einer Schulorganisationsreform des Jahres 1993 einen ersten legislatischen Niederschlag, der sich in weiteren Reformschritten fortsetzen sollte. Dabei stand die Forderung nach der Gewährung oder dem Ausbau von „Schulautonomie“ in Österreich – wie auch in anderen Ländern – im Schnittpunkt mehrerer ausdrücklich formulierter *Reformziele*. Die stärksten Impulse gingen wohl von reformpädagogischen Anliegen aus: „Schulautonomie“ erschien als ein Mittel zur Förderung der „guten Schule“, aufbauend auf die Einsicht, dass eine bürokratisierte und fremdbestimmte Schule ihren Erziehungsauftrag nicht optimal erfüllen kann, Schüler und Lehrer nicht ausreichend motiviert und nicht jenes Schul- und Lern-

klima zu schaffen vermag, das eine Voraussetzung für eine erfolgreiche pädagogische Arbeit ist. Damit war ein anderer Begründungsansatz eng verbunden, der an ältere Diskussionen um die „Demokratisierung der Schule“ anknüpfen konnte. Zu solchen reformpädagogisch oder demokratiethoretisch orientierten Ansätzen traten neuere Reformstrategien mit einer stärker betriebswirtschaftlichen Ausrichtung: Schulautonomie erscheint dann als ein Mittel zur Erhöhung der Effizienz des Schulwesens, vor allem auch unter dem Druck knapper Budgets, wobei in erster Linie an die organisationssoziologische Erkenntnis angeknüpft wird, wonach selbststeuernde und handelnde Einheiten eine höhere Identifikation mit den Organisationszielen und eine vermehrte Motivation zur Leistungserbringung erwarten lassen.

Resümiert man im Rückblick auf die letzten 10 Jahre, was unter dem Reformprojekt „Schulautonomie“ in Österreich tatsächlich erreicht wurde, kann man den Stand wie folgt zusammenfassen: In einem ersten Schritt gab der österreichische Gesetzgeber den öffentlichen Schulen einen gewissen größeren Spielraum bei der individuellen („schulautonomen“) Gestaltung der Curricula und bei der Festlegung der Klassengröße bzw der Teilungsziffern für Klassen. Als nächstes wurde der autonome Entscheidungsspielraum bei der Gestaltung der Schulzeiten erweitert, weitere Novellen der letzten Jahre eröffneten den Schulen begrenzte Möglichkeiten der Eigenfinanzierung, vor allem durch die Zulassung von Sponsoring und die Zuerkennung einer beschränkten Rechtsfähigkeit. Die Wahrnehmung dieser autonomen Entscheidungsbefugnisse wurde weitgehend den (schon zuvor bestehenden) Foren der Schulmitbestimmung übertragen, in denen das Zusammenwirken von Eltern, Schülern und Lehrern rechtlich verfasst ist. Weitere Schritte zum Ausbau dieser „Schulautonomie“ sind angekündigt, aber noch nicht umgesetzt worden; sie könnten etwa die Rekrutierung des Lehrpersonals, eine Flexibilisierung des Budgetvollzugs und anderes mehr betreffen.

Ist das nun eine *Autonomie*, die ihren Namen verdient? Wenn man diese Frage stellt, muss man die einleitend erwähnte Differenz zwischen einem pädagogischen und einem juristischen Autonomiebegriff in Rechnung stellen. Misst man nämlich die vorstehend umrissenen Befugnisse zur schulautonomen Gestaltung pädagogischer, organisatorischer und finanzieller Fragen an der bisherigen strikten Unterwerfung der österreichischen öffentlichen Schulen unter staatliche Regulierungsinstrumente und eine bürokratische Schulaufsicht, dann deutet dieses Konzept einer „Schulautonomie“ tatsächlich auf einen Paradigmenwandel hin. Die Schulen haben Entscheidungsspielräume gewonnen und können diese in der Praxis auch nutzen, viele Schulen haben ein ausgeprägteres Profil entwickelt und sie haben sich auf Verfahren der Evaluierung und Qualitätssicherung eingelassen, die es zuvor nicht gab.

Bei einer *juristischen Bewertung* muss man sich dagegen fragen, ob diese Entscheidungsfreiräume rechtlich abgesichert sind; so gefragt weicht der realisierte Stand der „Schulautonomie“ deutlich von jenen Autonomiemodellen ab, die in anderen rechtlichen Zusammenhängen (etwa im Bereich der Universitäten oder bei den verschiedenen Formen der beruflichen oder territorialen Selbstverwaltung) ihre Ausprägung erfahren haben und die den juristischen Begriff von Autonomie bestimmen. Das wird zunächst deutlich, wenn man eine materielle Gewichtung der autonomen Entscheidungsbefug-

nisse vornimmt, die den österreichischen Schulen übertragen wurden. Denn ohne die Bedeutung zu unterschätzen, die etwa der Einführung der Fünf-Tage-Woche, der Feinabstimmung von Schulzeiten oder dem Schulsponsoring zukommen, letztlich handelt es sich dabei um Fragen, die oft nur an Randbereichen des schulischen Geschehens angesiedelt sind.

Entscheidender ist aber etwas anderes: Wie eine nähere Analyse zeigen könnte (vgl. dazu Berka 2002a, S. 85ff.), sind die den österreichischen Schule eingeräumten „autonomen“ Befugnisse in ein weiterbestehendes, äußerst dichtes staatliches Regelwerk eingebunden, wobei nicht nur die in Gesetzen oder Rechtsverordnungen enthaltenen Vorgaben, sondern ergänzend ein Gefüge von Erlässen der Unterrichtsverwaltung jeder substanziellen Selbstbestimmung enge Grenzen setzen. Vor allem ändert die gewährte „Autonomie“ nichts an der organisatorischen Eingliederung der öffentlichen Schulen in den staatlichen Verwaltungsaufbau, deren Ausdruck die unverändert fortbestehende *Weisungsbindung* der Leiter von Schulen und der dort tätigen Lehrer ist. Das gilt auch für die Organe der Schulgemeinschaft, die nach der herrschenden Sicht der Dinge mit Verwaltungsfunktionen betraut sind und daher auch den für die öffentliche Verwaltung geltenden Bindungen unterliegen (z.B. Amtsverschwiegenheit, Amtshaftung, Weisungsbindung). Der den schulautonomen Gestaltungsmöglichkeiten gezogene Rahmen hängt daher im Ergebnis von der Bereitschaft der Schulbehörden ab tatsächliche Entscheidungsspielräume zuzulassen; sie können die fraglichen Entscheidungen zumeist auch jederzeit wieder an sich ziehen oder durch Weisungen im Einzelfall beeinflussen. Natürlich kann es sein, dass in der Praxis von solchen Zugriffsmöglichkeiten kein Gebrauch gemacht wird; viele Berichte aus der Praxis deuten darauf hin, dass die gewährte „Schulautonomie“ Veränderungen bewirkt, Initiativen freisetzt und im Ergebnis nicht wirkungslos geblieben ist. Von einer wirklichen Autonomie wird man aber nicht sprechen können, wenn die Gestaltungsspielräume nicht *rechtlich wirksam* abgesichert sind.

Das, was unter dem Etikett einer „Schulautonomie“ gewährt wurde, läuft daher juristisch betrachtet auf eine *falsa demonstratio* hinaus. In Wirklichkeit wurden gewisse schulische Verwaltungsaufgaben von den zentralen und regionalen Behörden auf die Schulen selbst verlagert, die dabei aber in den hierarchischen Aufbau der staatlichen Verwaltung zu Gänze integriert, insbesondere also weisungsgebunden bleiben. Im Sinne einer exakten juristischen Begrifflichkeit handelt es sich folglich um eine bloße *Dekonzentration staatlicher Verwaltungssachen*, nicht um Autonomie (so zutreffend Öhlinger 1997, S. 735).

Was dieses Beispiel belegen kann, sind die Spannungen zwischen einem programmatischen Begriff der Autonomie, der Erwartungen wecken und Engagement freisetzen kann, und dem nüchternen Rechtsbegriff, in dessen Licht Autonomie als ein anspruchsvolleres Konzept erscheint, das sich nicht mit bloßen Korrekturen an einem gegebenen System begnügen kann. Freilich muss man eine solche Spannungslage nicht unbedingt als einen Nachteil betrachten. Weil rechtlich betrachtet das, was den österreichischen Schulen an „autonomen“ Freiräumen eingeräumt wurde, den juristischen Begriff von Autonomie nicht eingeholt hat, konnten bislang auch die Folgeprobleme offen bleiben, die mit einer rechtlich gesicherten Schulautonomie verbunden sind: etwa die Gewähr-

leistung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Ministerialverantwortlichkeit, die Sicherung der Schulhoheit des Staates oder die Auflösung der immanenten Spannungslagen zwischen partikulären Selbstbestimmungsrechten und den Prinzipien einer repräsentativen Demokratie. Auch wird man durchaus einräumen können, dass auch eine bloße Delegation von Zuständigkeiten unter einer fortbestehenden staatlichen Verantwortlichkeit selbstständiges Handeln freisetzen kann, vor allem wenn sich die Schulbehörden weise zurückhalten. So gesehen kann das, was im österreichischen Schulrecht gegenwärtig verwirklicht wurde, durchaus einen Schritt hin zur autonomen Schule darstellen. Irreführend ist lediglich der schon fast inflationsartige Gebrauch des Autonomiebegriffs in diesem Kontext, welcher der Gefahr Vorschub leisten kann, dass die wahren Verantwortlichkeiten verwischt werden (diese Kritik bleibt nicht auf die österreichische Situation beschränkt; vgl. ähnlich für das deutsche Schulrecht Tillmann 1997, S. 331; Füssel 1997, S. 19). Dass zuletzt im Frühjahr 2003 einschneidende Sparmaßnahmen im Bereich der österreichischen Schulen verfügt und die Last der damit verbundenen Stundenkürzungen vom Staat den „autonomen“ Gremien der Schulmitbestimmung zugeschoben wurden, liegt auf dieser Linie und hat dazu beigetragen, dass das Autonomiekonzept als solches zumindest bei den Betroffenen in Misskredit gebracht worden ist.

3. Die Autonomie der Universitäten – was ist „richtige Autonomie“?

Wenn ich mich nunmehr den Einrichtungen des höheren Bildungswesens zuwendet so ist schon die rechtliche Ausgangslage eine andere, weil den österreichischen Universitäten von Verfassungs wegen *Autonomie garantiert* ist. Die verfassungsrechtliche Verankerung der Universitätsautonomie war in *Österreich* freilich lange Zeit äußerst umstritten. In Deutschland gab es dagegen von Anfang an keine Zweifel, dass die in Art 5 Abs. 3 Bonner GG garantierte Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre die Autonomie der Hochschulen gewährleistet, die außerdem in zahlreichen Landesverfassungen eine zusätzliche verfassungsrechtliche Anerkennung gefunden hatte. Autonomie und Selbstverwaltung der Universität standen hier am Ende eine Ableitungskette, die von der subjektiven Forschungs- und Lehrfreiheit als einem individuellen Abwehrrecht des Hochschullehrers ausgehend über die objektive Gewährleistung des Sachbereichs Wissenschaft zu einer institutionellen Garantie der universitären Selbstverwaltung gelangte. Zur Ausgestaltung dieser Organisationsgarantie trug das Bundesverfassungsgericht in seinen Hochschulurteilen mit kräftigen Strichen bei, wobei bereits das erste, im Jahre 1973 ergangene Hochschulurteil BVerfGE 35, S. 79ff. – bei prinzipieller Betonung der gesetzgeberischen Ausgestaltungsfreiheit – detaillierte organisatorische Anforderungen für die Selbstverwaltung der Universitäten im Licht des grundrechtlich abgesicherten Teilhabeanspruchs der Hochschullehrer statuierte.

Demgegenüber hatte es der österreichische Verfassungsgerichtshof in einer kontroversen Entscheidung im Jahre 1977 abgelehnt, aus der grundrechtlichen Garantie der Wissenschaftsfreiheit irgendwelche institutionellen Gehalte abzuleiten. Die einfachgesetzlich gewährleistete Hochschulautonomie erschien damit als eine zwar zulässige, aber

keineswegs verfassungsrechtlich gebotene Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den Universitäten und dem Staat und die Mitbestimmung der Hochschulangehörigen stand zur Disposition des einfachen Gesetzgebers.³ In der wissenschaftlichen Lehre ist dieses Erkenntnis äußerst strittig geblieben. Heute hat sich der Streit freilich zu einem Gutteil erledigt, weil im Jahre 1993 eine eigenständige Verfassungsbestimmung geschaffen wurde, durch die den Universitäten die weisungsfreie, autonome Gestaltung ihrer Angelegenheiten ausdrücklich gewährleistet worden ist (vgl. für die wissenschaftlichen Universitäten § 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten aus 1993 (BGBl. 1993/805 i.d.g.F.) und für die Kunstuniversitäten § 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten der Künste (BGBl. I 1998/130)). Somit steht auch für die österreichischen Universitäten nunmehr das „Ob“ ihrer autonomen Ausgestaltung außer Frage. Offen kann freilich das „Wie“ sein, und wenn diese Frage hier aufgegriffen wird, so deshalb um zu verdeutlichen, dass Autonomie auch eine funktionelle Seite hat und in den Dienst *unterschiedlicher Ordnungsmodelle* gestellt werden kann.

Als die erwähnte Verfassungsbestimmung, die den Universitäten „Autonomie“ gewährleistete, im Jahre 1993 formuliert worden war, stand sie im Kontext einer Universitätsorganisation, die sich in ihren wesentlichen Konturen noch dem Modell der traditionellen akademischen Selbstverwaltung im Rahmen einer staatlichen Anstalt verpflichtet wusste (vgl. zu den Grundzügen des Organisationsgesetzes von 1993 Funk 2001, S. 1; Berka 2002a S. 47ff.). Wesentliche Merkmale dieses Modells waren: die weisungsfreie Besorgung der universitären Angelegenheiten durch die Organe der Universität im Rahmen einer staatlichen Rechtsaufsicht, die Wahl dieser Organe durch die Angehörigen der Universität aus ihrer eigenen Mitte, die Ansiedlung der wesentlichen Entscheidungsbefugnisse bei Rektor und Senat, wobei Letzterer der demokratischen Mitbestimmung der Universitätsangehörigen nach dem Muster der Gruppenuniversität breiten Raum gab. Diesen Selbstverwaltungsstrukturen standen gewichtige staatliche Einflussrechte gegenüber, die letztlich Ausdruck des Umstandes waren, dass die Universitäten unselbstständige Anstalten des Staates ohne eigene Rechtspersönlichkeit waren, die fast zur Gänze von diesem finanziert wurden.

Vor diesem Hintergrund hat man nun in Österreich zu einem ganz entscheidenden *Umbau der Universitäten* angesetzt, der durch ein Universitätsgesetz aus dem Jahre 2002 eingeleitet wurde und im Laufe des Jahres 2003 umgesetzt werden wird; man wird nicht ganz fehlgehen, wenn man diesen Schritt als die im Augenblick wohl radikalste Universitätsreform in Europa ansieht. Und es war genau das Autonomiepostulat, das dieser Reform mit dem Anspruch aufgeprägt wurde, dass nunmehr die „volle Autonomie“ verwirklicht werden sollte.

3 Im österreichische Verfassungsrecht ist die Garantie der Wissenschaftsfreiheit in Art. 17 des in Verfassungsrang stehenden Staatsgrundgesetzes aus 1867 verankert. In seiner Entscheidung VfSlg 8136/1977 hat der Verfassungsgerichtshof das Grundrecht strikt historisch interpretiert und jede möglichen institutionellen Gehalte apodiktisch verneint; vgl. dazu mit weiteren Nachweisen Berka 2002b, S. 84f.

Tatsächlich werden Österreichs Universitäten mit dem 1.1.2004 (dem vollen Wirksamwerden des neuen Organisationsgesetzes) (vgl. das Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), BGBl. I 2002/120) zu selbstständigen, voll rechtsfähigen öffentlich-rechtlichen Anstalten; sie werden auf der Basis mehrjähriger Leistungsvereinbarungen vom Staat alimentiert, der sich im Übrigen von der unmittelbaren Einflussnahme auf die Universitäten weitgehend zurückziehen möchte. Die Gestaltung der inneren Organisation (etwa die Gliederung in Fakultäten etc), die Einrichtung von Studien, die Gestaltung der privatrechtlichen Dienstverhältnisse des Universitätspersonals usw. ist nunmehr ausschließlich Sache der Universitäten. Vorgegeben ist allerdings die Organisation der Universitätsleitung, in deren Gestaltung das zweite wesentliche Motiv der Reform (neben der Gewährung von Autonomie) sichtbar wird, nämlich die Orientierung an einem Managementkonzept, das mit den bisherigen Strukturen der traditionellen akademischen Selbstverwaltung deutlich bricht.

Zentrales Leitungsorgan jeder österreichischen Universität wird künftig ein *Universitätsrat* sein, der nicht nur die Funktionen eines Aufsichtsrats übernimmt, sondern dem auch wichtige strategische und operative Aufgaben in den Bereichen der Organisation, des Budgets, des Controlling übertragen werden. Demgegenüber werden die Kompetenzen des Senats im Wesentlichen auf die „akademischen Angelegenheiten“ der unmittelbaren Gestaltung der Lehre sowie auf die Durchführung von Habilitationen und Berufungen eingeschränkt. Eine unmittelbare Mitwirkung der Universitätsangehörigen gibt es nur mehr im Senat; der Universitätsrat wird zwar zur Hälfte von der Universität besetzt und zur anderen Hälfte vom Staat, es dürften ihm aber keine Angehörigen der Universität angehören.

Und das ist nun genau der Punkt, an dem der Autonomiebegriff mit seinen Bedeutungsvarianten in den Blick zu nehmen ist. Viele Gegner der Reform haben die Konstruktion des Universitätsrats als Anschlag auf die autonome Universität angeprangert: Weil der Staat einen Teil seiner Mitglieder bestellt und weil die Universitätsangehörigen von diesem Organ ausgeschlossen sind, würde in Wahrheit eine „Ministerialuniversität“ etabliert. Daran würde auch die nunmehr den Universitäten zuerkannte volle Rechtsfähigkeit nichts ändern, die nur eine hohle Form sei, die über den Verlust wirklicher Autonomie nicht hinweg täuschen könne.

Was macht nun tatsächlich eine „autonome Universität“ aus? Wenn es das deklarierte Ziel des Reformgesetzgebers war, Autonomie zu gewähren, während die Gegner der Reform in dem Gesetz geradezu einen Angriff auf die autonome Universität zu erkennen glauben, liegt die Vermutung nahe, dass es ein Streit um unterschiedliche Autonomiekonzepte ist. Was diesen Streit nun von einem bloßen Streit um Worte unterscheidet, ist der Umstand, dass die österreichische Verfassung die schon erwähnte ausdrückliche Autonomiegewährleistung enthält. Deshalb ist es auch eine Verfassungsfrage, ob das neue Organisationskonzept tatsächlich Autonomie gewährleistet oder nicht; angesichts der politischen Brisanz der Thematik war es daher auch nicht erstaunlich, dass diese Frage schon wenige Wochen nach der Verabschiedung des neuen Gesetzes von der parlamentarischen Opposition an den Verfassungsgerichtshof herangetragen wurde.

Wie dieser Verfassungsstreit letztlich entschieden werden wird, ist offen und für die Zwecke dieser Studie auch nicht so wesentlich. Hier interessieren die gegensätzlichen Positionen im Hinblick auf die ihnen zu Grunde liegenden Autonomiekonzepte.

Man kann die den Universitäten garantierte Autonomie mit dem *Konzept einer kooperativen Selbstverwaltung* verbinden. Wer das tut, wird unter Autonomie das umfassende, freilich immer auch relative Recht zur Selbstbestimmung seiner eigenen Angelegenheiten verstehen, das mit der Fähigkeit zur ihrer Erledigung in Eigenverantwortung und mit eigenen Kräften verbunden ist (vgl. Pernthaler 1992, S. 23ff.; Kostal 2002, S. 39). Träger der autonomen Befugnisse sind in einem solchen Konzept die in der jeweiligen Körperschaft zusammengefassten Organisationsangehörigen. Wie „autonom“ eine solche Institution tatsächlich ist, kann von vielen Parametern abhängen – etwa von der eigenständigen Finanzkraft, der Personalhoheit, dem Freiheitsgrad bei der Besorgung der eigenen Aufgaben und der Freiheit sich selbst zu organisieren. In Bezug auf die Organisation kann man daher durchaus auch die Forderung aufstellen, dass eine autonome Einrichtung auch die Befugnis haben muss über die Organisationsstrukturen selbstständig zu entscheiden und ihre Organe durch Wahl aus der Mitte der Organisationsangehörigen zu kreieren. Ein solches Verständnis von Autonomie orientiert sich maßgeblich an jenen Modellen, auf denen etwa die Gemeindeselbstverwaltung oder die Einrichtungen der beruflichen Selbstverwaltung beruhen. Es ist mit dem Gedanken einer demokratischen Partizipation der Betroffenen eng verbunden (vgl. zu den verschiedenen Funktionen von Autonomie im Bildungsbereich und der im Text angesprochenen demokratietheoretischen Begründung von Autonomie Berka 2002a, S. 169ff.).

Im Licht eines solchen *materiellen Autonomiekonzepts* kann man bezweifeln, ob die Reform der österreichischen Universitäten tatsächlich die deklarierte „volle“ Autonomie verwirklicht. Denn durch die Reform wird ein wesentlicher Angelpunkt der bisherigen Universitätsautonomie verschoben, nämlich die Art und die Weise, wie die Führungsorgane der Universität bestellt werden und wie sie zusammengesetzt sind. Zwar ist der Universitätsrat nach dem neuen Gesetz formal als ein Organ der Universität konzipiert. Weil seine Beschickung aber paritätisch durch den Staat und die Universität erfolgt und weil die Angehörigen der jeweiligen Universität von ihm ausgeschlossen sind, verschränken sich in ihm der staatliche und der universitäre Verantwortungsbereich zulasten der autonomen Selbststeuerung. Dies schlägt auch auf die Bestellung der weiteren Führungsorgane durch, weil bei der Bestellung des Rektors und der Vizerektoren dem Universitätsrat das entscheidende Gewicht zukommt. Geht man daher von einem im Selbstverwaltungsmodell verankerten Autonomiebegriff aus, muss man ein Autonomiedefizit konstatieren.⁴ Es ist der Preis dafür, dass der Reformgesetzgeber die bisherigen Strukturen der akademischen Selbstverwaltung so nicht mehr fortschreiben wollte.

4 Bei einer vollständigen Analyse müsste man freilich auch noch aller anderen erwähnten Parameter (vor allem: Personal- und Budgethoheit, Aufgabenbesorgungsautonomie) ins Kalkül einbeziehen; tatsächlich sind die autonomen Befugnisse der österreichischen Universitäten durch die Reform in vielen anderen Bereichen ganz wesentlich erweitert worden, vor allem wenn man sie mit den bisherigen staatlichen Einflussrechten in personellen und budgetären Fragen vergleicht.

Für den Reformgesetzgeber muss daher ein anderes als ein dem Selbstverwaltungsgedanken verbundenes Motiv ausschlaggebend gewesen sein: Er wollte die österreichischen Universitäten als autonome Einrichtungen etablieren um die Effektivität und Effizienz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu erhöhen. Nicht die Organisation von Selbstverwaltung ist das Anliegen, sondern die Erhöhung der Selbststeuerungsfähigkeit. Autonomie hat in diesem Sinn die Funktion, durch die Mobilisierung der eigenverantwortlichen Entscheidungskräfte in Verbindung mit einer stärkeren Orientierung an Marktkräften eine bessere, d.h. wirtschaftlichere Erfüllung der vorgegebenen Organisationsziele zu erreichen.

Einer über den Wirtschaftlichkeitsaspekt begründeten Autonomie sind bestimmte rechtliche Konsequenzen inhärent. Sie setzt beispielsweise als Steuerungsmittel Formen der Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung voraus, sie muss leistungsabhängige Belohnungssysteme installieren, und sie ist auf funktionsgerechte Organisations- und Führungsstrukturen angewiesen; die staatliche Ingerenz kann auf Formen des Kontraktmanagements zurückgenommen werden. Derartige Instrumente können in der Regel nicht oder nur mit erheblichen Friktionen im Rahmen der staatliche Verwaltung realisiert werden; daher tendiert dieser Ansatz zur rechtlichen Verselbstständigung der Institution in Verbindung mit der Zuerkennung einer eigenen Rechtsfähigkeit.

Der Bezugspunkt von Autonomie ist in einem solchen Fall nicht mehr (nicht mehr nur) die Einzelperson oder das Kollektiv der Lehrenden, sondern die verselbstständigte Institution. Auch wenn diese eine Binnendifferenzierung aufweisen kann (etwa durch gremiale Entscheidungsbefugnisse u.s.w.), tendiert dieser Ansatz daher zu einer Verstärkung hierarchischer Strukturen, etwa in der Form eines an der Spitze angesiedelten Managements mit mehr oder weniger weitreichenden Entscheidungsbefugnissen.

Im Licht eines solchen Autonomiekonzepts betrachtet ist die Reform der österreichischen Universitäten durchaus konsequent; auch die Zurückdrängung der Partizipation der Universitätsangehörigen kann zumindest im Prinzip nicht gegen das Autonomiepostulat ausgespielt werden. Autonomie in diesem Sinn dient nicht der am Demokratieprinzip orientierten körperschaftlichen Mitbestimmung der Verbandsangehörigen, sondern der Konstituierung handlungsfähiger selbstständiger Einrichtungen, in denen die den Universitäten in übertragenen Lehr- und Forschungsaufgaben in relativer Selbstständigkeit effektiv und effizient besorgt werden können.

Was mit diesem Beispiel gezeigt werden sollte, war die *Offenheit des Konzepts* „Autonomie“ für unterschiedliche rechtspolitische Sinngebungen, die durchaus in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können. Im konkreten Fall ist das die Spannung zwischen einer körperschaftlich verfassten Selbstverwaltungseinrichtung, die zur eigenverantwortlichen Besorgung ihrer eigenen Angelegenheiten durch die Verbandsangehörigen berufen ist, und dem Modell einer Anstalt, der zwar ebenfalls relative Selbstständigkeit gegenüber dem Staat eingeräumt ist, in deren Rahmen es aber eine hierarchische Führungsspitze ebenso geben kann wie gewisse staatliche Einflussrechte. Die Entscheidung zwischen solchen konkurrierenden Modellen ist an sich eine rechtspolitische Frage. Sie kann freilich auch rechtlich determiniert sein, wie im Fall jener österreichischen Verfassungsbestimmungen, die den Universitäten Autonomie gewährleisten. Welche Auslegung konkret dem österreichischen Verfassungsrecht zu entnehmen ist –

diese Frage ist wie gesagt Gegenstand eines anhängigen Verfassungstreits –, soll hier offen bleiben. Sie kann nicht anders als mit den Mitteln der juristischen Interpretation gelöst werden.⁵

4. Die Unterscheidung zwischen personaler, institutioneller und professioneller Autonomie

Neben der unterschiedlichen *Funktion*, die dem Autonomiepostulat zukommen kann, ist auch die Frage in den Blick zu nehmen, wer *Träger* der autonomen Entscheidungsbefugnisse sein soll. Wenn man davon absieht, dass Autonomie auch kulturellen Systemen als solchen (wie der Wissenschaft oder Kunst) zugeschrieben werden kann, wird die mit Autonomie verbundene Selbstbestimmung im Bildungsbereich entweder einer natürlichen Person oder mit einer Organisation verknüpft. Es liegt auf der Hand, dass diese Unterscheidung weitreichende rechtliche Konsequenzen hat.

Träger von *personaler Autonomie* in diesem Sinne sind beispielsweise der akademische Lehrer oder der Lehrer an Schulen, aber auch die Eltern, wenn sie einen häuslichen Unterricht organisieren. In gewissem Umfang ist eine solche Autonomie geradezu selbstverständlich und sie existiert auch losgelöst von irgendwelchen rechtlichen Verbürgungen, weil das Unterrichtsgeschehen nur in Grenzen einer Steuerung durch Normen oder außenstehende Instanzen unterworfen werden kann. Man kann insoweit von einer faktischen Autonomie des Erziehungs- und Bildungsgeschehens sprechen. Ihr Ausmaß darf nicht unterschätzt werden: Unterrichtsarbeit auf den verschiedenen Ebenen ist, gleichgültig ob man auf die Schulen oder auf die Universitäten blickt, in unseren Traditionen weitgehend individuell gestaltete Einzelarbeit mit einem hohen Maß an Selbstständigkeit.

Verfassungsrecht und einfaches Gesetzesrecht können die personale Autonomie des Lehrpersonals aber auch rechtlich garantieren. Beispiele dafür bilden die *akademische Lehrfreiheit*, die ein Ausfluss des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit ist (Art 5 Abs. 3 Bonner GG, Art 17 Abs. 1 des österreichischen Staatsgrundgesetzes); für den Lehrer an Schulen kann das Schulrecht die *pädagogische Freiheit* entweder als subjektives Recht oder als eine Amtspflicht ausformen.

Soweit Erziehung und Bildung in nicht-organisierter Form ablaufen, ist eine personale Autonomie des Lehrpersonals notwendige, aber auch hinreichende Bedingung eines sich selbst steuernden Bildungsgeschehens. Ein Beispiel dafür wäre die häusliche Erziehung, die im Verfassungsrecht vieler Staaten als Alternative zur staatlichen Schulbildung anerkannt ist. Träger dieser Freiheit sind die Eltern oder andere Erziehungsberechtigte, die in den Grenzen der allgemeinen Rechtsordnung frei über die Inhalte und Methoden der Erziehung in der Familie entscheiden können.

5 Ich habe an anderer Stelle die Auffassung vertreten, dass die Übertragung des Selbstverwaltungsmodells weder dem historischen Bild der österreichischen Universitäten entspricht noch aus den im Text erwähnten Verfassungsbestimmungen abzuleiten ist; vgl. Berka, 2002b, S. 79ff.

Von solchen Formen der individuellen und häuslichen Erziehung abgesehen ist das Bildungsgeschehen in der Gesellschaft aber immer ein *organisiertes und institutionalisiertes* Geschehen. Es beruht auf dem zielgerichteten und arbeitsteiligen Zusammenwirken mehrerer Personen, das durch Organisation, Normen und Werte zu einer institutionellen Ordnung zusammengefasst ist. Autonomie kann daher nicht nur Personen, sondern auch der *Institution als solcher* zuerkannt und rechtlich abgesichert sein. Beispiele für autonome Bildungsinstitutionen sind die freien Privatschulen, öffentliche oder private Universitäten oder die Fachhochschulen nach österreichischem Recht.

In der Regel wird eine solche Organisation in sich gegliedert sein, sodass es zur Zuweisung von abgestuften Kompetenzen und Aufgliederung der autonomen Entscheidungsbefugnisse kommt. So findet man im Universitätsrecht Österreichs oder Deutschlands beispielsweise ein abgestuftes Zusammenwirken zwischen verschiedenen Organen auf unterschiedlichen Ebenen nach Maßgabe der jeweiligen Universitätsverfassung. Bei den Schulen werden die Kompetenzen zwischen dem Schulleiter, den Lehrerkonferenzen und den Organen der Schulgemeinschaft aufgeteilt, die mit „schulautonomen“ Entscheidungen betraut sein können. Freilich ist eine Kompetenzaufteilung zwischen verschiedenen Organen einer Organisation nicht zwangsläufig mit einer Zuteilung innerorganisatorischer Autonomie verbunden. In vielen Fällen handelt es sich bei den Interorganbeziehungen nur um hierarchische gegliederte Abhängigkeiten, wobei etwa Weisungsverhältnisse in der Regel der deutlichste Ausdruck solcher Abhängigkeiten sind.

In differenzierten Bildungsinstitutionen, wie es die Schulen oder die Universitäten sind, gewinnt die Autonomiefrage damit eine mehrdimensionale Komponente. Die Unabhängigkeit und Selbstständigkeit in der einen Relation (z.B. Staat – Universität) muss sich nicht notwendigerweise in einer autonomen Binnendifferenzierung spiegeln; oft ist sogar die Autonomie nach außen mit einer hierarchischen inneren Organisation verbunden. So findet man im Privatschulensektor – der gerade durch eine deutlich ausgeprägte Autonomie gegenüber dem Staat gekennzeichnet ist – im Innenverhältnis oft Entscheidungsstrukturen, die für eine Autonomie des Lehrkörpers oder des einzelnen Lehrers nur wenig Raum lassen.

Wenn es freilich zutrifft, dass den Institutionen des Bildungsbereichs wegen der personal geprägten Natur des Bildungsgeschehens oder wegen der Sachgesetzmäßigkeiten der wissenschaftlichen Lehre Spielräume personal geprägter Autonomie systemimmanent sind, dann werden diese Institutionen tendenziell eine mehr oder minder ausgeprägte Binnendifferenzierung aufweisen müssen. Sie wirft dann zwangsläufig die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Autonomie der Institution und der personalen Autonomie des pädagogischen Personals auf, oder anders formuliert, die Frage zwischen der inneren und der äußeren pädagogischen Freiheit einer Bildungseinrichtung.⁶

6 Rechtsdogmatisch betrachtet ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen einer „äußeren“ (staatsgerichteten) Freiheit und einer „inneren Freiheit“ auch in anderen Zusammenhängen nichts Unbekanntes; so gibt es etwa eine ausgebreitete Diskussion zur sogenannten „inneren Pressefreiheit“, womit der Anspruch journalistischer Mitarbeiter nach professioneller Selbstbestimmung gemeint ist, dem das Direktionsrecht des Verlegers entgegensteht.

Dieses Verhältnis kann *gleichgerichtet* sein: Gegenüber dem Staat können sich institutionelle und personale Autonomie stützen und ergänzen, weil sie beide geeignet sind sachfremde Einflüsse auf das Erziehungs- oder Unterrichtsgeschehen abzuwehren, wenn und soweit die Ziele und Einschätzungen der Organisation sich mit den Einschätzungen der Träger der personalen erzieherischen Autonomie decken. Ist das nicht der Fall, kann das Verhältnis aber auch gegenläufig sein.

Damit wird ein *Spannungsverhältnis* angesprochen, das für die Implementierung von Autonomiemodellen von ganz entscheidender Bedeutung ist: Obwohl der Erziehung und Bildung bestimmte Ziele und Werte aufgegeben sind, wie sie etwa in Curricula formuliert sind, finden diese Prozesse in einem individuell geprägten Vorgang der Begegnung zwischen Lehrer und Schüler statt. Zur Sicherung der Qualität der Ausbildung müssen Leistungsstandards gesetzt und kontrolliert werden, obwohl sie nur beschränkt objektivierbar sind. Zumindest in den Traditionen unseres Bildungswesens agiert der einzelne Lehrer meist in einer isolierten Situation, obwohl das Erziehungsziel unter Umständen Kooperation verlangen würde, die aber nur begrenzt erzwungen werden kann. Alle diese und weitere Gegebenheiten sind im Grunde nur Umschreibungen des Spannungsverhältnisses zwischen der Autonomie der Institution und der Autonomie der in der Institution tätigen Personen. Dieses Verhältnis hat auch eine rechtliche Seite, wenn und soweit die pädagogische Freiheit des Lehrers oder die akademische Lehrfreiheit rechtlich garantiert ist. Dann begrenzen nämlich Spielräume der personalen Autonomie wirksam den unmittelbaren Zugriff auf das pädagogische Geschehen, auch und gerade auch dann, wenn auch der Bildungseinrichtung selbst eine nach außen wirkende Autonomie garantiert ist.

Die Zuerkennung einer institutionellen Autonomie oder ihr Ausbau hängen freilich mit der Reichweite der personalen Autonomie des Lehrpersonals eng zusammen. Dies wird beispielsweise in der Schulautonomie-Debatte deutlich: „Wenn die einzelne Schule nun einen größeren pädagogischen Handlungsspielraum erhält, werden wesentlich mehr Entscheidungen auf der Schulebene getroffen werden müssen. Schulautonomie bedeutet damit auch, Entscheidungen von der individuellen Lehrerebene auf die soziale Ebene der Einzelschule zu verlagern und sie damit zum Gegenstand eines öffentlichen pädagogischen Diskurses zu machen. Dies ist – was die traditionelle Lehrerrolle angeht – eine fundamentale Veränderung“ (so Tillman 1997, S. 333). Was hier angedeutet wird, ist einmal die Verengung des Spielraums der individuellen Autonomie auf einer rein faktischen Ebene, weil sich der Lehrer aus seiner isolierten Rolle heraus begeben und stärker als Teil der mit Entscheidungsmacht ausgestatteten Schule agieren muss. Die rechtliche Konsequenz ist, dass eine rechtlich abgesicherte Autonomie einen neuen „Widerpart“ erhält – so wie eine gestärkte Autonomie der universitären Organe eine Beeinträchtigung der ursprünglich nur gegen den Staat gerichteten Wissenschaftsfreiheit des Hochschullehrers zur Folge haben kann. Eine andere Konsequenz könnte sein, dass die verstärkte Autonomie der Institutionen eine rechtliche Absicherung der personalen Autonomie nach sich zieht, um zu einer ausgewogenen Balance zwischen der Entscheidungsmacht der Institution und der pädagogischen Freiheit des einzelnen Lehrers zu kommen.

Als ein Mittel zur Auflösung dieser Konflikte zwischen der institutionellen Autonomie der Bildungseinrichtung und der personellen Autonomie des in ihr tätigen Lehrpersonals kann die Einrichtung von kollektiven Organen der autonomen Selbstbestimmung angesehen werden. Das ist – vom Mitbestimmungsaspekt abgesehen – der Ansatz für die Installierung der Kollegialorgane an den Universitäten oder für die Lehrermitwirkung in den Organen der Schulgemeinschaft. Diese Form der Organisation autonomer Mitbestimmung steht gleichsam zwischen der Autonomie der Institution und der subjektiven Autonomie des Hochschullehrers oder Lehrers an Schulen. Man kann sie als professionelle Autonomie bezeichnen; sie ist individuelle Grundrechtsausübung in organisierter Verbundenheit. Damit wird auch der Zusammenhang zum Professionalisierungskonzept hergestellt, das unter anderem deutlich macht, dass die Steuerung der Leistungserbringung in Organisationen nicht nur durch vorgegebene Regeln, sondern auch durch die Zuerkennung und Anerkennung einer professionellen Selbststeuerung erfolgen kann, die von den Organisationsangehörigen getragen wird. Weil Unterricht und Wissensvermittlung keine isolierten Prozesse sind, sondern auf Koordination und Kommunikation angewiesen sind, sind Bildungseinrichtungen in besonderem Maß auf professionelle Autonomie angewiesen (vgl. Pellert 1999, S. 173). Für die oben angesprochene Binnendifferenzierung von Autonomie in Bildungsinstitutionen ist es ferner charakteristisch, dass sie auf einer Balance zwischen individueller und personal geprägter Autonomie und verschiedenen Erscheinungsformen kollektiver und professionell geprägter Autonomie beruht, die durch die Autonomie der Institution „überdacht“ ist.

5. Autonomie, Freiheit und Verantwortlichkeit

Autonomie unterscheidet sich von Freiheit dadurch, dass in ihr sachliche Begrenzungen notwendigerweise mitgedacht sind; insofern ist jede Autonomie relativ. Das war eine Einsicht, auf die sich schon *Weniger* für den Bereich der Pädagogik gestützt hat; in der juristischen Perspektive führt dies zur Unterscheidung zwischen einer grundrechtlich abgesicherten Freiheit (wie etwa dem Elternrecht) und autonomen Spielräumen der Entscheidungsfreiheit, denen gewisse Ziele und Werte vorgegeben sind. Das können aus dem Erziehungs- und Bildungsauftrag abgeleitete inhaltliche Vorgaben sein, ferner Qualitätsansprüche, denen die Schule oder Hochschule entsprechen muss, oder gesellschaftliche Werte, wie die Sicherung der Einheit der Bildung, denen Bildungsinstitutionen verpflichtet sind.

Die Zuerkennung von Autonomie kann daher zu einer Erhöhung der Verantwortlichkeit („accountability“) führen, wobei die gesteigerte Rechenschaftspflicht einerseits dem Lehrpersonal, andererseits aber auch der Institution als solcher abverlangt wird. Diese Verantwortlichkeit besteht gegenüber dem Staat; sie kann aber auch gegenüber anderen Instanzen bestehen, denen die Schule oder Universität verpflichtet ist, vor allem gegenüber den Abnehmern der Bildungsleistungen (Schüler, Studenten, Eltern), den eigenen Organisationsangehörigen (professionelle Rechenschaftspflicht) und gegenüber anderen gesellschaftlichen Instanzen, die diese Verantwortlichkeit einmahnen (z.B. ge-

genüber Einrichtungen des Wirtschaftssystems). Diese Verantwortlichkeit kann eine nur faktisch wahrgenommene Erwartungshaltung sein, etwa in dem Sinn, dass sich eine Schule gegenüber den künftigen Arbeitgebern ihrer Absolventen für ein bestimmtes Ausbildungsniveau „verantwortlich“ fühlt; sie kann aber auch als rechtliche Pflicht ausgeformt sein. Für das Autonomieproblem wesentlich ist der Umstand, dass jede Zurücknahme staatlicher Steuerung durch die Erweiterung autonomer Spielräume den Rechtfertigungsdruck erhöhen kann, weil die legitimierende Wirkung staatlicher Normen reduziert wird. Das kann z.B. auf eine stärkere Marktorientierung hinauslaufen und neue Formen der professionellen Selbstkontrolle erforderlich machen (vgl. zu den verschiedenen Formen der Rechenschaftslegungspflicht bei Bildungsorganisationen (staatliche, professionelle und konsumeristisch kontrollierte Rechenschaftslegung) Kogan 1986, S. 24ff.).

Literatur

- Bast, R. (1986): Stichwort Autonomie. In: Haller, H.-D./Meyer, H. (Hrsg): Enzyklopädie Erziehungswissenschaft. Bd 3: Ziele und Inhalte der Erziehung und des Unterrichts. Stuttgart: Klett-Cotta, . 389-393.
- Berka, W. (2000): The Legal and Philosophical Meaning of Autonomy in Education. In: Berka, W./De Groof, J./Penneman, H. (Hrsg): Autonomy in Education. Yearbook of the European Association for Education Law and Policy, Vol III. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, S. 3-10.
- Berka, W. (2002a): Autonomie im Bildungswesen. Wien: Böhlau.
- Berka, W. (2002b): Universitätsautonomie, akademische Selbstverwaltung und Universitätsgesetz 2002. In: Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik 1, S. 78-97.
- Czuma, H. (1996): Autonomie. In: Hierdeis, H./Hug, T. (Hrsg): Taschenbuch der Pädagogik, Bd. 14. Baltmannsweiler: Schneider, S. 100-110.
- De Groof, J. (2000): Preface. In: Berka, W./De Groof, J./Penneman, H. (Hrsg): Autonomy in Education. Yearbook of the European Association for Education Law and Policy, Vol III. The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, S. IX-XIV.
- Fankhauser, R. (1997): Development of education law on schools in Austria (1993-1996), Part I: Schools. In: European Journal for Education Law and Policy 1, S. 101-106.
- Funk, B.-C. (2001): Entwicklungen im Hochschulrecht. Trends und Perspektiven. In: Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik 0, S. 1-9.
- Füssel, H.-P. (1997): Von den Schwierigkeiten mit dem Umgang mit der „Schulautonomie“ – ein Versuch, sich einem komplizierten Gegenstand zu nähern. In: Döbert, H./Geißler, G. (Hrsg): Schulautonomie in Europa. Baden-Baden: Nomos, S. 11-25.
- Hensel, H. (1995): Die Autonome Öffentliche Schule. Das Modell des neuen Schulsystems. München: Lexika-Verlag.
- Holderegger, A. (1990): Selbstbestimmung und Handeln aus dem Glauben. Eine Problemskizze aus moraltheologischer Sicht. In: Battegay, R./Rauchfleisch, U. (Hrsg): Menschliche Autonomie. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, S. 65-78.
- Juranek, M. (1999): Schulverfassung und Schulverwaltung in Österreich und in Europa. Bd I: Das österreichische Schulrecht. Wien: Verlag Österreich.
- Kogan, M. (1986): Education Accountability. An analytic overview. London: Ebury.
- Kostal, M. (2002): Die aktuelle Universitätsreform. In: Zeitschrift für Hochschulrecht, Hochschulmanagement und Hochschulpolitik 1, S. 37-46.

- Öhlinger, T. (1997): Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Schulautonomie. In: Haller, H./Kopetzki, C./Novak, R./Paulson, S.L./Raschauer, B./Ress, G./Wiederin, E. (Hrsg.): Staat und Recht. Festschrift für Günther Winkler. Wien/New York: Springer, S. 731-749.
- Pellert, A. (1999): Die Universität als Organisation. Wien: Böhlau.
- Pernthaler, P. (1992): Die Universitätsautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit, Bildungsanstalt und Forschungsunternehmen. In: Strasser (Hrsg): Organisations-, europa- und imaterialgüterrechtliche Probleme der Universitäten. Wien: Manz, S. 1-45.
- Pohlmann, R. (1971): Autonomie. In: Ritter, J. (Hrsg): Historisches Wörterbuch der Philosophie Bd 1. Basel: Schwabe & Co, S. 702-719.
- Tillmann, K.-J. (1997): Autonomie für die Schule und ihre Lehrer. In: Recht der Schule und des Bildungswesens 45, S. 331-334.
- Stock, M. (1986): Die pädagogische Freiheit des Lehrers im Lichte des schulischen Bildungsauftrages. In: Recht der Schule und des Bildungswesens 34, S. 212-232.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Walter Berka, Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Universität Salzburg, Kapitelgasse 5-7, A-5020 Salzburg. E-Mail: Walter.Berka@sbg.ac.at.

Hermann Lange

Schulaufsicht zwischen normativen Anforderungen und faktischen Wirkungsmöglichkeiten

Der Staat hat für ein „leistungsfähiges und sozial gerechtes Schulwesen zu sorgen. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil seiner herkömmlich unter dem Begriff der „Schulaufsicht“ erfassten Verantwortung für das Bildungswesen (Heckel/Avenarius 2000, S. 114). Indessen scheint die „Qualitätssicherung“, wenn man das Leistungsvermögen von Schülerinnen und Schülern in bestimmten Kompetenzbereichen als einen von mehreren denkbaren Qualitätsmaßstäben zugrunde legt, im Rahmen der praktizierten Formen der Schulaufsicht nicht oder doch nur höchst unzureichend gelungen zu sein. Das durchschnittliche Leistungsniveau deutscher Schülerinnen und Schüler ist im internationalen Vergleich niedrig, die Leistungsunterschiede innerhalb eines Landes wie zwischen den Ländern sind beträchtlich, die Entkoppelung von sozialer Herkunft, Schullaufbahn und Kompetenzerwerb ist in Deutschland weniger gelungen als in anderen Ländern (Deutsches PISA-Konsortium 2001). Was lehrt in diesem Zusammenhang der Hinweis der OECD in ihrer Bewertung der PISA-Befunde, dass Schulen in Ländern, welche in den Vergleichsuntersuchungen gut abschneiden, häufig ein hohes Maß an Autonomie haben (OECD 2001, S. 205ff.)? Ist Schulaufsicht ein Störfaktor, weil sie Schulen an einem zu engen Bande führt und ihnen zu geringe Freiräume lässt, die eigene Professionalität und Kreativität in der Lösung der ihnen gestellten Probleme zu entfalten, oder fehlt es an einer ausreichenden Schulaufsicht in Deutschland? Um eine Antwort hierauf zu finden, reicht es nicht, sich auf die in Deutschland seit langem geführte Debatte um „Schulaufsicht“ und „Schulautonomie“¹ zu beziehen. In ihr treffen normativ ausgerichtete Sichtweisen von Pädagogik und Jurisprudenz aufeinander, meist ohne dass ausreichend nach realen Wirkungsweisen und Wirkungsbedingungen von Schulen und Schulaufsicht gefragt wird. Schulen und Lehrkräfte müssen nicht nur tun, was sie sollen, sondern auch erreichen, was sie können. Es geht deshalb um ergebnisorientierte Steuerung² und damit um weit mehr als um Aufsicht.

- 1 Die Forderung nach mehr „Schulautonomie“ wird auf unterschiedliche Gesichtspunkte gestützt. Genannt werden z.B. die „Demokratisierung der Gesellschaft“, der „pädagogische Auftrag von Schulen“, das „Wesen des Erziehungsverhältnisses“ oder ein „kollektives Elternrecht“ (Richter 1994). Inwieweit diese Argumente im einzelnen zu akzeptieren sind und verfassungsrechtlichen Erwägungen Stand halten, ist hier nicht zu erörtern.
- 2 Statt von „Steuerung“ sollte man besser von „Regelung“ im kybernetischen Sinne sprechen. Indessen wird der Terminus „Regelung“ hier vermieden, um nicht das Missverständnis einer Erhöhung der Regelungsichte aufkommen zu lassen.

1. Normative Anforderungen

Nach Art. 7 des Grundgesetzes steht „das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates“. Art. 7 GG enthält nach herrschender Meinung nicht nur ein „Aufsichtsrecht“ im Sinne der Überwachung des Vollzuges der sog. inneren und äußeren Schulangelegenheiten (Schulaufsicht im engeren Sinn), sondern die „Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“, mithin ein denkbar umfassendes Bestimmungsrecht über die inhaltliche Gestaltung und den Vollzug von Schule (Heckel/Avenarius 2000, S. 232 mit Nachweisen zur ständigen Rechtsprechung von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht). Mit dieser schulrechtlichen Grundnorm verbunden ist die Vorstellung einer Einbeziehung öffentlicher Schulen in die Gesamtorganisation öffentlicher Verwaltung als eine – wie es heißt – „nichtrechtsfähige öffentliche Anstalt“ (Heckel/Avenarius 2000, S. 108). Dieses Organisationsverständnis hatte nicht nur Konsequenzen für die Ausgestaltung von Struktur und Handlungsformen staatlicher Schulaufsicht. Es war auch maßgebend dafür, dass die Beziehungen der Beteiligten (Schüler, Eltern, Lehrer) zur Schule – wie man zunächst glaubte – als Ausdruck eines sog. „besonderen Gewaltverhältnisses“ (Maurer 2000, S. 169ff.) weitgehend mithilfe innerbetrieblicher Regelungsbefugnisse in Form von Verwaltungsvorschriften, d.h. ohne Rückgriff auf ein formelles (Parlaments-)Gesetz zu gestalten waren. Hier hat sich inzwischen ein Wandel vollzogen. Als Folge einer Betonung eigener Grundrechtspositionen von Schülern und Eltern und einer Entfaltung des Rechtsstaatsgebotes hat die Rechtsprechung die Reichweite „kultusadministrativen“, rein verwaltungsförmigen Handelns eingeschränkt und die Notwendigkeit der Regelung aller wesentlichen Schulangelegenheiten durch oder aufgrund eines formellen Gesetzes herausgearbeitet (sog. Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts; Nachweise bei Heckel/Avenarius 2000, S. 235ff.). Als wesentlich und damit gesetzlicher Regelung bedürftig angesehen werden z.B. neben den grundlegenden Regelungen der Schulpflicht und des Schulverhältnisses alle grundlegenden Organisationsregelungen mit bildungspolitischem Hintergrund oder die Neuordnung und Erweiterung der Bildungsinhalte mit grundsätzlich verändernder bildungspolitischer Qualität und nennenswerter Breitenwirkung.

Art. 7 GG ist mehr als nur eine Organisationsnorm. In dieser Verfassungsvorschrift steckt auch die Inanspruchnahme eines originären Bildungs- und Erziehungsauftrages des Staates, welches neben das durch Art. 6 Abs. 2 GG garantierte Erziehungsrecht der Eltern tritt (Heckel/Avenarius S. 435ff.). Begründungslinien für die inhaltliche Konkretisierung dieses Bildungsauftrages lassen sich im Rahmen der unterschiedlichen Funktionen des Bildungssystems (Sozialisations- und Personalisationsfunktion, Qualifikations- und Allokationsfunktion, Integrations- und Legitimationsfunktion) in mehrfacher Hinsicht ableiten. Von Bedeutung ist insbesondere das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG), in dessen Rahmen der „Erwerb von Bildung“ als Voraussetzung der Möglichkeit einer Teilhabe an den gesellschaftlichen, kulturellen, ökonomischen und politischen Entwicklungen der Zeit unabhängig von der Herkunft und dem ökonomischen Status des Einzelnen zu gewährleisten ist (Oppermann 1976, S. 19ff.; Heckel/Avenarius

2000, S. 27). Als ein demokratischer Staat ist das Gemeinwesen auf urteilsfähige und zur Übernahme von Verantwortung bereite Bürger angewiesen. Für die gesellschaftliche Integration sind die Sicherung des kulturellen Gedächtnisses und die kritische Auseinandersetzung mit Traditionen im Dialog der Generationen und im wechselseitigen Verstehen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen unverzichtbar.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Frage nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Schulaufsicht zu beantworten. Nach der bisher weitgehend herrschenden rechtlichen Lehre erfährt der Begriff der staatlichen Schulaufsicht eine zentralistisch-etatistische Ausdeutung (Höfling 1998), welche mehr oder minder zwangsläufig bei einem bürokratisch-hierarchischen Organisationsmodell ihrer Wahrnehmung landet. Abgeleitet wird diese Interpretation aus dem Demokratiegebot des Grundgesetzes, welches für alles staatliche Handeln eine durchgehende Legitimationskette von einer parlamentarisch verantwortlichen Instanz bis zu der unmittelbar ausführenden Ebene gebietet. Diese Legitimationskette dürfe durch Freiräume, deren Ausfüllung parlamentarischer Kontrolle im Rahmen der politischen Verantwortung für exekutives Handeln entzogen seien, nicht unterbrochen werden.

Staatliche Schulaufsicht steht als Verfassungsgebot nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Art. 7 GG räumt dem Staat nicht nur eine Befugnis ein, sondern er verpflichtet ihn auch, diese Befugnis wirksam wahrzunehmen (Heckel/Avenarius S. 113). Dieser Pflicht wird nicht bereits mit der demokratisch legitimierten Fiktion wirksamer Schulaufsicht Genüge getan. Nicht der Verzicht auf staatliche Steuerungsverantwortung, sondern die realistische und auf Wirkung gerichteten Konzeptualisierung ihrer Wahrnehmung ist das entscheidende Thema der Debatte. Hier hat das tradierte Modell bürokratisch-hierarchisch organisierter Schulaufsicht keineswegs eine so eindeutige Wirksamkeitsvermutung für sich, dass daneben andere Formen der Wahrnehmung öffentlicher Verantwortung, bei denen sich z.B. ein größeres Maß von Handlungsfreiheit vor Ort mit anderen Formen der Rechenschaftslegung verbindet, von vornherein auszuschneiden hätten.

Schulisches Handeln muss sich mit einer Vielfalt unterschiedlicher pädagogischer Situationen in unterschiedlichen Kontexten auseinandersetzen. Es ist der politischen Verantwortung nicht aufgrund der Möglichkeit zuzurechnen, dieses im Einzelfall zumindest potenziell durch Weisung und Durchgriff zu gestalten. Ausschlaggebend ist vielmehr die Möglichkeit, pädagogisches Handeln durch Zielvorgaben und die Gestaltung der Rahmenbedingungen ihrer Verwirklichung zu stimulieren und in seinen Wirkungen zu kontrollieren. Handlungsvorgaben, welche dieser Situation Rechnung tragen sollen, sind einer konditionalen Programmierung nur begrenzt zugänglich und entsprechend offen zu formulieren. Angesichts dieser Situation ist es kein Ausdruck parlamentarischer Selbstentmachtung oder eines demokratischen Legitimationsdefizits, wenn der Gesetzgeber mit dem Ziel einer Sicherung der „Qualität“ von Schulen deren Verantwortung betont, die jeweils gegebene pädagogische Situation vor dem Hintergrund definierter Zielsetzungen situationsangemessen zu gestalten, den Schulen die dazu notwendige Gestaltungsfreiheit einräumt und auf dieser Basis geeignete Formen der Wahrnehmung von Ergebnisverantwortung entwickelt. „Schulqualität“ entsteht, dies ist ein gesichertes

Ergebnis empirischer Schulforschung, letzten Endes nur durch konkretes Handeln auf der Ebene der einzelnen Schule als „pädagogischer Handlungseinheit“ (Fend 1986). Es liegt im Rahmen gesetzgeberischen Ermessens, die hierfür notwendigen organisatorischen Rahmenbedingungen im Einzelnen zu gestalten. Seine Grenze findet dieses Organisationsermessen dort, wo sich der Staat von der Verantwortung für die Ergebnisse schulischen Handelns freizeichnen und der Möglichkeit der wirksamer Intervention begeben wollte, wenn und soweit sich dies angesichts des Verfehlens gesetzter Ziele als notwendig erweist.

In diesem Rahmen bleibt die Formulierung der für die Schulen maßgeblichen Bildungsziele unverzichtbarer Bestandteil staatlicher Verantwortung. Freilich geht auch hier das Konformitätsgebot nicht so weit, dass nicht auch Spielräume eröffnet werden dürfen, die es ermöglichen, im Rahmen der Konkretisierung allgemeiner Bildungsziele bei der Gestaltung von Schule und Unterricht den je spezifischen (sozial und kulturell bedingten) Erfahrungshintergründen und Interessen von Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen und damit auch Unterschiede zu akzeptieren. Welches Maß an Varianz durch unterschiedliche Schulprofile dabei zugelassen werden soll, ist nach bildungspolitischen und pädagogischen Gesichtspunkten zu entscheiden. Die Entscheidungen sind im Rahmen des Rechts zu treffen; sie werden aber durch verfassungsrechtliche Vorgaben nur sehr begrenzt determiniert.

In diesem Sinne hat sich die pädagogische Realität inzwischen längst auf einen Weg gemacht, wie er nicht zuletzt durch die Empfehlungen des Bildungsrates (1973) und die Schulrechtskommission des Deutschen Juristentages (1981) gewiesen ist. Dieser Aufbruch hat in unterschiedlichen Formulierungen („Selbstständigkeit“, „Eigenständigkeit“, „Selbstverwaltung“, „Selbstverantwortung“, „Eigenverantwortung“) Eingang in die schulrechtliche Gesetzgebung gefunden. Zugleich wird vielfach die Notwendigkeit einer „Evaluation“ schulischen Handelns betont (Nachweise bei Heckel/Avenarius 2000). Dies entspricht dem generellen Trend des Verständnisses von Schulentwicklung und Qualitätssicherung im Bildungswesen und ist kaum zurückzuholen. Die Befürchtung von Höfling (1998), viele der inzwischen getroffenen Regelungen könnten angesichts einer traditionalistischen Auslegung des Art. 7 GG dem Verdikt der Demokratie- und damit Verfassungswidrigkeit verfallen, ist – bei aller nachvollziehbaren Sorge – letztlich wohl nicht begründet. Auch die Verfechter einer die staatliche Verantwortung betonenden Sicht staatlicher Schulaufsicht heben die Notwendigkeit pädagogischer Freiheit mit der Möglichkeit, wenn nicht sogar der Pflicht zur Profilbildung und Programmentwicklung auf der Ebene der Einzelschule hervor. Profile lassen begriffsnotwendig Unterschiede im Rahmen der Ausfüllung eines für alle gleichermaßen geltenden Rahmens zu. Insofern wird manches, was im Rahmen der Debatte um „Schulautonomie“ zugespitzt diskutiert wird, keineswegs so heiß gegessen, wie es gekocht wird. Diese Entwicklung, die noch kaum an ihr Ende gekommen ist, macht auch eine neues Selbstverständnis staatlicher Schulaufsicht und eine entsprechende Gestaltung ihres Handlungsrepertoires erforderlich.

2. Staatliche Schulaufsicht als Teil der Wahrnehmung von Steuerungsverantwortung

Schul-,aufsicht‘ ist nicht der einzige und sicherlich auch kein besonders wirksamer Transmissionsriemen zur Übersetzung bildungspolitisch motivierter Steuerungsimpulse in die Realität von Schulen und Lehrkräften (Baumert 1980). Sie ist nur ein Ausschnitt aus dem Ensemble von Handlungsmöglichkeiten, mit deren Hilfe der Staat seine Verantwortung für das Schulwesen wahrzunehmen hat. Es wäre deshalb besser, insgesamt nicht von „Aufsicht“, sondern von „Steuerungsverantwortung“ zu sprechen, in deren Rahmen auch aufsichtliche Elemente zu verorten sind.

Mit dem Begriff der „Steuerungsverantwortung“ weitet sich der Horizont. Sichtbar wird, dass es nicht allein um die Sicherung der Ordnungsmäßigkeit von Abläufen, sondern auch um eine zukunftsgerichtete und innovative Gestaltung und um deren Ergebnisse geht. Es kommt die Gesamtarchitektur des Systems mit ihren unterschiedlichen Ebenen (Lehrkräfte, Einzelschule, Gesamtsystem) in den Blick, auf die sich die Steuerung zu beziehen hat. Damit stellt sich das Problem, wie die Beziehungen der einzelnen Ebenen zueinander zu denken sind, welche organisatorischen und steuerungstheoretischen Konsequenzen im Hinblick auf Aufgabenstellung, involvierte Akteure und ihre Interessen, systembedingte Informationsasymmetrien und professionstheoretisch begründete Autonomieansprüche sich daraus ergeben. Sichtbar wird, dass es nicht allein um struktur- und prozessorientierte Aspekte, sondern auch um Zielformulierung und Klärung der Zielerreichung geht. Gerade die letztere Dimension blieb in den traditionellen Konzepten einer „input-“ und nicht ergebnisorientierten Steuerung mit der Annahme, dass struktur- und prozessbezogene Vorgaben bereits mit hinreichender Sicherheit die Qualität des angestrebten Ergebnisses bestimmen, weitgehend ausgeklammert.

Methodisch findet man mit dem Begriff der Steuerung Anschluss an soziologische und politikwissenschaftliche Ansätze wie die Implementationsforschung, die Politikfeldanalyse (policy analysis) und die Steuerungstheorie (vgl. hierzu allgemein Mayntz 1995 und 2001; Braun 2001; Voigt 2001; Jann 2001; vgl. ferner Lange 2001) sowie zu ökonomischen und verwaltungswissenschaftlichen Überlegungen zur Möglichkeit von Steuerung im Rahmen „lose gekoppelter“ Systeme (Biewer 1993) und zu den Voraussetzungen und Grenzen zielorientierter Steuerung im Rahmen des „New Public Management“ und des „Neuen Steuerungsmodells“ (Banner/Reichard 1993; Budäus 1998; Borins/Grüning 1998; Buschor 1998; Reichard/Röber 2001) oder der Institutionenökonomie. Dabei ist zu bedenken, dass Bildungspolitik, Bildungsadministration und Schulen keineswegs die einzigen Akteure in einem komplizierten Kommunikationszusammenhang sind. Die Möglichkeit, bildungspolitische Programme zu formulieren und sie durch politisches Handeln und geeignete administrative Strategien durchzusetzen, ist stets im Rahmen einer gesellschaftlichen Eigendynamik zu sehen, welche ihrerseits das Verhalten der am Bildungswesen beteiligten Personen (Schüler, Eltern, Lehrer) und Institutionen im Kontext übergreifender ökonomischer, sozialer und mentaler Entwicklungstrends bestimmt (vgl. dazu jüngst Massing 2002; Lundgreen 2003). Alles dies ist dort von Bedeutung, wo staatliche Gewährleistungspflichten im Schnittpunkt vielfälti-

ger Interessen, Akteure und eines differenzierten Systems von Institutionen wahrzunehmen sind. In den Blick kommen die Bedingungen und Grenzen politischer Steuerung vor dem Hintergrund der Wechselbeziehungen zwischen dem politisch-administrativen System, den Adressaten geplanter Maßnahmen und der sozialen Umwelt, in der diese zu realisieren sind. Es stellt sich die Frage nach den Interaktionsmustern innerhalb eines interdependenten Akteursgeflechts sowie nach den Möglichkeiten, ihnen im Rahmen von „Netzwerken“ einen Rahmen zu geben („Interdependenzmanagement“) und sie auf den verschiedenen Stufen eines dynamischen, sequenzhaft ablaufenden und rückgekoppelten Prozesses („Policy-Cycle“) und im Zusammenhang unterschiedlicher Politikfelder (Bildungspolitik, Jugendpolitik, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik) zu beeinflussen. Die damit verbundenen Betrachtungsweisen können auch für die Analyse der Möglichkeiten von Steuerung im Bildungswesen fruchtbar gemacht werden (Füssel 1995).

Vor diesem Hintergrund kann die Antwort auf die Frage, ob, in welchem Rahmen und mit welchen Wirkungen staatliche Steuerung im Schulwesen möglich ist, nicht auf der Grundlage der einfachen, unter Juristen freilich noch immer verbreiteten (Voigt 2001, S. 135) Grundannahme eines unverändert handlungsfähigen Staates ausgehen, welcher mithilfe der Gesetze und der sie ausführenden Verwaltung politische Entwicklungen im Sinne linear-kausaler Prozesse steuert. Notwendig ist vielmehr eine modernisierungstheoretisch angemessene Konzeptualisierung staatlicher Steuerung, welche die Überforderung staatlicher Steuerungsmöglichkeiten vermeidet, aber ihrerseits das Kind nicht mit dem Bade ausschüttet, indem sie aufgrund prinzipieller Zweifel an der Steuerungs- und Innovationsfähigkeit des Staates ausschließlich auf spontane Evolution und marktförmige Regulierung setzt, denen gegenüber der Staat ausschließlich die Rolle des Wettbewerbshüters zu spielen hätte. Staatliche Verantwortung ist nicht zuletzt auch aufgrund des Verfassungsgebots des Art. 7 GG im Sinne des „Steuerungsstaates“ zu bestimmen (vgl. zu dieser Begriffsbildung Braun 2001)³. Zu seinen unverzichtbaren Aufgaben gehören die generelle Zielbestimmung, die Ergebniskontrolle („outcome“), die Bewertung der gesellschaftlichen Wirkungen („impact“) sowie die Förderung notwendiger Anpassungsleistungen durch die Einflussnahme auf Entscheidungsmodalitäten und die Koordination der Akteure, ggfs. auch die Krisenintervention bei offenkundigen Fehlleistungen. Im Übrigen aber ist der Steuerungsstaat zur Reduzierung der Komplexi-

3 Nicht ohne Grund ist die allgemeine Diskussion um Voraussetzungen und Formen staatlicher Steuerung unter dem Motto „Bringing the State Back In“ (Evans/Rueschemeyer/Skocpol 1985) bzw. „Reinventing Government“ (Osborne/Gaebler 1992) geführt worden. Bei aller Zurückhaltung, die sich aus den Ergebnissen der empirischen Steuerungsforschung ableiten lässt (Voigt 2001), ist der Anspruch an eine regulierende und stabilisierende Instanz nicht aufzugeben, welche durch Kompetenzzuweisungen und Verfahrensregelungen für eine Kanalisierung und Koordinierung von Entscheidungsprozessen sorgt und in diesem Rahmen den Ausgleich unterschiedlicher Interessen und die Berücksichtigung zukunftsgerichteter Zielsetzungen für die weitere Entwicklung des Bildungswesens gewährleistet. Wieweit sich Privatisierungsstrategien (dazu Weiß/Steinert 2001) hiermit vereinbaren ließen, soll an dieser Stelle nicht untersucht werden. Privatschulen spielen im Rahmen des gegebenen Schulsystems in Deutschland, vor dessen Hintergrund argumentiert wird, quantitativ derzeit nur eine geringe Rolle (BMBF 2002).

tät von Steuerungsprozessen und zur Beschleunigung notwendiger Innovationen darauf angewiesen, strategische und operative Verantwortung deutlich zu trennen. Er muss das Selbstorganisationspotenzial der operativen Ebene durch Dezentralisation, Delegation und die Einbeziehung der Leistungsadressaten in Entscheidungsprozesse nutzen, die Handlungsfreiheit der beteiligten Organisationseinheiten erweitern, ihre Handlungsfähigkeit durch ergebnisorientierte Managementkonzepte und neue Konzepte des Finanzmanagements stärken, in diesem Rahmen Verantwortungen klären und geeignete Formen der Rechenschaftslegung entwickeln.

Steuerung ist mithin nicht auf aufsichtliches Handeln im Sinne von Anordnung und Durchsetzung beschränkt. Sie ist vielfach „Kontextsteuerung“, die sich weicher bzw. indirekter Formen wie des Agenda Setting, der Nutzung von Anreizen, der Förderung der Reflexivität des Handelns durch Beratungsprozesse und die Einbeziehung von Experten, der Anregung und Finanzierung von Forschungsprogrammen, der Einschaltung intermediärer Steuerungseinheiten und der Entwicklung von Qualifizierungsangeboten sowie der Förderung von Netzwerken (vgl. zu letzterem Czerwanski/Hameyer/Rolff 2002) bedient. Eine wichtige Rollen spielen Ergebnisklärung und „feedback“, auf deren Basis die operativen Einheiten im Rahmen ihrer eigenen Professionalität handeln. An Bedeutung gewinnen Verhandlungsstrategien gegenüber hoheitlichen Entscheidungen („Dialog statt Dekret“, Blanke 2001, S. 162). Steuerung in diesem Sinne ist ein gegenläufiger Prozess. Steuerungsimpulse kommen nicht nur von der Spitze der jeweiligen Organisation. Unverzichtbar ist auch die Wahrnehmung von Problemen und die Entwicklung von Lösungsvorschlägen „an der Basis“. Diese sind nicht nur als Störfaktor des politischen Prozesses, sondern auch als eine Entlastung zu interpretieren, indem sie ein Ausprobieren neuer Konzepte erlauben, ohne die für das Gesamtsystem verantwortliche Ebene bereits voll in die Pflicht zu nehmen. Im Übergang von einer weitgehend struktur- und prozessorientierten zu einer ergebnisorientierten Steuerung des Schulwesens wird dabei der Umgang mit dem Problem der Evaluation zur Gretchenfrage für Wirkungsweise und Wirkungsmöglichkeiten der Schulaufsicht. Evaluation ist nicht Kontrolle mit dem Ziel der Sanktion, sondern Ergebnisklärung („Controlling“) und Organisation eines Feedback mit dem Ziel des Lernens. Sie bezieht sich sowohl auf die Ebene des Gesamtsystems als auch auf die Ebene der einzelnen Schule und hat bisher auf beiden Ebenen nicht oder allenfalls in Ansätzen stattgefunden. Wie beide Ebenen miteinander zu verknüpfen sind, ist ein eigenes nicht gelöstes Problem (Rolff 2002). Das Bemühen um die Veränderung von Steuerungsverfahren ist selbst als ein Prozess zu verstehen, der auf Entwicklung und Feedback angelegt ist und dessen Ergebnis derzeit kaum abzusehen ist⁴.

- 4 Wirksame und sachgerechte Formen der Verbindung herzustellen, ist nicht nur konzeptionell anspruchsvoll. Zu rechnen ist auch mit erheblichen Transaktionskosten. Letztere werden bisher weitgehend verdrängt. Das nimmt freilich nicht wunder. Auch sonst wird bekanntlich der mit der Organisation und Verwaltung von Schulen verbundene Aufwand im Vertrauen auf die Wirksamkeit pädagogischer Selbststeuerung weitgehend unterschätzt und allenfalls durch einige „Entlastungsstunden“ abgegolten.

3. Von der Schulaufsicht zur Schulentwicklung

Der Versuch einer Charakterisierung der aktuellen Handlungsformen der Schulaufsicht steht vor der Schwierigkeit, dass sich gegenwärtig im Zuge der allgemeinen Diskussion um Schulentwicklung und die Sicherung von Schulqualität vieles im Fluss befindet. Die Gefahr unzulässiger Generalisierung ist ebenso schwer zu vermeiden wie der Vorwurf einer Darstellung überholter Verfahrensweisen.

Aufsicht im traditionellen Sinne bezieht sich vor allem auf die Systemebene „Lehrkraft“. Schulaufsicht war und ist, so gesehen, zum Teil noch immer weniger Aufsicht über Schulen als vielmehr Aufsicht über Lehrerinnen und Lehrer. Schulaufsicht in diesem Verständnis ist nicht ergebnis-, sondern prozessorientiert. Sie vollzieht sich vor allem in Form von Unterrichtshospitationen, in denen sich insbesondere die Rolle der Schulaufsichtsbeamten als Dienstvorgesetzte manifestiert. Sie fragt nicht danach, was Schülerinnen und Schüler können, sondern was Lehrerinnen und Lehrer tun, und sie versucht, dieses Tun aus einer punktuellen Beobachtung zu rekonstruieren. Die mit dieser Rolle verbundene Beurteilungstätigkeit verschlang und verschlingt noch immer einen großen Teil der Arbeitszeit von Schulaufsichtsbeamten (zum Tätigkeitsspektrum von Schulaufsichtsbeamten vgl. Baumert 1980; Rosenbusch 1994; Burkard/Rolff 1994; Burkard 1998; Bauer 2002). Vor allem auf der Wahrnehmung dieser Rolle beruht die Einschätzung des Verhältnisses von Lehrkräften zu Schulräten als eines „strukturell gestörten Verhältnisses“ (Rosenbusch 1994). Schulaufsicht wird als Kontrolle durch eine Verwaltungsinstanz wahrgenommen, die Begegnungen sind aufseiten der Lehrkräfte zum Teil angstbesetzt, sie werden als nicht effektiv und wenig hilfreich eingeschätzt. Dabei sind die Begegnungen zwischen Lehrkräften und Schulaufsicht schon aufgrund der gegebenen Zahlenverhältnisse („Leitungsspannen“) in Wahrheit selten. Die vorgesehenen periodischen Beurteilungen finden faktisch kaum statt (Baumert 1980; Terhart 1998). Das allgemeine Urteil über die Schulaufsicht ist deshalb offenbar weniger Ergebnis von individueller Erfahrung als rhetorischer Ausdruck eines kollektiven „Feindbildes“ (Oelkers 1998). Dies ist um so erstaunlicher, als Lehrkräfte aus der gegenwärtigen schulaufsichtlichen Praxis durchaus ihre Vorteile ziehen, welche sich umgekehrt als Steuerungsdefizite interpretieren lassen. Das Schreckgespenst einer bürokratisch „überregulierten“ und durch Weisung gesteuerten Schule ist eine Fiktion, die (bewusst oder unbewusst) verdeckt, dass Schulen häufig „überstabilisiert“ sind, d.h. sich an Gewohnheiten gebunden sehen, welche sie beklagen, zu denen sie sich eine Alternative gleichwohl nicht vorstellen können (zu dieser Begriffsbildung im Rahmen einer „Pathologie“ von Organisationen: Türk 1976)⁵.

5 Dies heißt nicht, dass es nicht auch im Schulwesen eine große Zahl von unnötigen Vorschriften gibt. Viele von ihnen werden, wenn sie überhaupt bekannt sind, in der Entscheidung über Einzelfälle nicht herangezogen. In der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion der 70er Jahre um „Vollzugsdefizite“ ist gelegentlich formuliert worden, dass den zuständigen Beamten jeweils nur ein Teil der einschlägigen Vorschriften bekannt sei, dass aber gerade dieser Umstand Handeln er-

Der Versuch, Schulqualität primär durch staatliche Aufsicht über die einzelnen Lehrkräfte zu sichern, greift erkennbar zu kurz. Dieser Versuch ist gewissermaßen die schulaufsichtliche Kehrseite der „zellulären Grundstruktur“ einer Schule (Baumert 1980, S.669) und des aus der Isolation am Arbeitsplatz resultierenden „Lehrerindividualismus“, welchen Terhart (1995) „als eines der festen Elemente in der Berufskultur der Lehrerschaft“ und als eine „stabile Barriere gegen die Entwicklung zu mehr Professionalität“ bezeichnet. Arbeit und Erfolg von Lehrerinnen und Lehrern in Unterricht und Erziehung sind indessen an Rahmenbedingungen geknüpft, die die Schule insgesamt betreffen und die auch nur durch kollektiv stimmiges Handeln herstellbar sind. Schulen sind nicht nur die Summe individuellen Handelns einzelner Lehrkräfte, sondern soziale Organisationen, die nur dann Erfolg haben können, wenn sie gemeinsame Zielsetzungen verfolgen und diese in gemeinsam geteilte Verhaltenserwartungen an Schülerinnen und Schüler wie an Lehrkräfte umsetzen und entsprechend konsistent handeln. Das Arbeitsergebnis der Schule ist ein kollektives Produkt, bei dessen Erstellung sich im Idealfalle die Stärken der beteiligten Individuen ergänzen und die jeweils auch vorhandenen Schwächen gleichzeitig kompensieren. Abstimmung und Kooperation innerhalb des Kollegiums ist deshalb eine wesentliche Bedingung für die Qualität der „Schul-Arbeit“. Sie lässt sich durch Intervention von außen nicht erzeugen.

Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, die Einzelschule als die „pädagogische Handlungseinheit“ (Fend 1986) zu begreifen, auf deren Ebene sich die notwendigen Lern- und Entwicklungsprozesse zu vollziehen haben, und schulaufsichtliches Handeln auf die Schule als eine organisatorische Einheit und nicht auf das Handeln einzelner Lehrkräfte zu beziehen. Schulaufsicht ist eine institutionell zu verstehende Beziehung unterschiedlicher Organisationsebenen mit je eigener Verantwortung, nicht die individuelle Beziehung des Schulaufsichtsbeamten zu einzelnen Lehrkräften. Diese institutionelle Beziehung ist nicht Ausdruck des klassischen, bürokratisch-hierarchischen Organisationsmodells, sondern einer „professional bureaucracy“ (Mintzberg 1983), bei der die Leistungserstellung in besonderer Weise vom Sachverstand, der Expertise und der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den operativen Einheiten abhängig und nur wenig von außen steuer- und kontrollierbar ist. Das Handeln einer Lehrkraft bleibt gleichwohl nicht ohne Aufsicht. Es ist eingebettet in die Gesamtheit sozialer und fachlicher Bezüge im Rahmen der Organisation der jeweiligen Schule, deren steuerndes und kontrollierendes Potenzial weit höher ist als das punktueller Interventionen durch schulaufsichtliche Hospitationen. Dieses Potenzial ist zu nutzen, indem die Schulentwicklung darauf ausgerichtet wird, die professionelle Kompetenz und die Kooperation aller Beteiligten zu fördern und in diesem Rahmen auch geeignete Formen der Rückmeldung über Arbeitsergebnisse zu entwickeln, die ihrerseits Indikatoren für individuelle und kollektive Qualifizierungsnotwendigkeiten liefern können. Damit werden formelle Akte der Fach- und Dienstaufsicht nicht überflüssig. Sie treten aber in ihrer Bedeutung hinter die von der Kollegialität und der Gestaltung der Arbeitsabläufe in der Schule insgesamt zu erzeugenden Wirkungen weit zurück.

mögliche, welches sonst unmöglich wäre (Wagener 1980). Zur schulrechtlichen Erscheinungsform dieses Problems vgl. Baumert (1980).

Eine derartige Betrachtungsweise führt zu einer Neuverteilung der Gewichte in der Wahrnehmung von Verantwortung für Steuerung und Aufsicht über Schulen und Lehrkräfte im Verhältnis von Schulaufsicht zur Schulleitung. Sie thematisiert damit notwendigerweise auch die Frage der „Führung“ auf der Ebene der Einzelschule. Diese Frage berührt einen höchst sensiblen Aspekt. Führungsverantwortung, die auf der Ebene der Schulaufsicht weitgehend fiktiv wahrgenommen wird, erhält in ihrer Wahrnehmung durch die Schulleitung auf der Ebene der Einzelschule einen Realitätsgehalt, der den Zugewinn an Freiheit für die jeweilige Schule aus der Sicht der einzelnen Lehrkraft als einen bedrohlichen Autonomieverlust erscheinen lässt. Die Funktion der „Führung“ gehört bisher weitgehend in den „Tabubereich“ einer Schule (Krainz-Dürr 1999, S. 21). Dies hat seine Gründe nicht zuletzt in einer „Gleichheitsphilosophie“ von Lehrerinnen und Lehrern, welche die Abschirmung individueller Freiräume ermöglicht, aber auch nur solange „enttäuschungsfest“ bleibt, als das Gespräch über Differenz nicht institutionalisiert ist (Baumert 1980, S. 671). Der „Mythos der Gleichheit“ behindert das Lernen der Schule als Organisation, er erschwert eine Strukturbildung in Kollegien ebenso wie Spezialisierungen (Krainz-Dürr, S. 344). Gerade dieses aber wären Voraussetzung dafür, die unterschiedlichen Stärken der beteiligten Lehrkräfte zu kombinieren, um deren unterschiedliche Schwächen zu kompensieren und so das Optimum der „Gesamtleistung“ zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund ist das Postulat, Schulleitung vor allem auch als Führung zu verstehen (Dubs 1994; Höher/Rolff 1996; Schratz 1996), sehr plausibel. Ebenso offenkundig ist aber, dass in der Realisierung dieser Forderung noch ein weiter Weg zu gehen ist. Als „change agent“ (Schratz 1996) obliegt der Schulleitung nicht nur das Management äußerer Abläufe oder die Moderation kollegialer Selbstfindungsprozesse. Auszufüllen ist eine Führungsfunktion, die – wie alle Führungsfunktionen – die Identität der Gruppe (Kohäsionsfunktion) ebenso zu sichern hat wie die bestmögliche Erreichung des Organisationszweckes (Lokomotionsfunktion) und die die Qualifizierung des pädagogischen Handelns der Schule als Ausdruck von Ergebnisverantwortung einschließt (zum Zusammenhang von Handlungsdimensionen der Schulleitung und Schulqualität vgl. Bonsen u.a. 2002, S. 317ff.). Für die Wahrnehmung dieser Rolle bedarf es der Klärung von Aufgaben und Verantwortungen im Rahmen der Organstruktur einer Schule (Schulleitung, Gremien) und einer Regelung ihrer Kompetenzen, die es möglich macht, übertragene Verantwortung auch wahrzunehmen. Führung in einer komplexen sozialen Organisation bleibt dabei ein schwieriges Unternehmen. Mit der Forderung nach der starken Persönlichkeit allein ist es nicht getan (Wissinger 1996). Erforderlich ist eine Professionalisierung des Führungshandelns in einer ausdifferenzierten Leitungsstruktur und ein Führungsstil, welcher den berechtigten Ansprüchen der beteiligten Lehrkräfte auf Anerkennung und Förderung ihrer eigenen professionellen Kompetenz und ihrer moralischen Autorität und Integrität Rechnung trägt (Dubs 1994). Die Notwendigkeit, ein diesen Anforderungen gerecht werdendes Instrumentarium des Führungshandelns zu entwickeln, stellt sich in vielen Organisationen mit komplexer Aufgabenstellung, nicht nur in Schulen. Traditionelle hierarchische Führungsmodelle sind hierfür nicht geeignet.

Die Wahrnehmung von Führungsverantwortung ist ohne eine kontinuierliche Feststellung und Bewertung der erreichten Ergebnisse (Evaluation) kaum möglich. Dies ist

im Grundsatz akzeptiert, wenngleich viele Fragen der dabei zugrunde zu legenden Kriterien sowie der Gestaltung von Instrumenten und Verfahren offen sind und der Entwicklung und Erprobung harren (vgl. z.B. Burkard 1998). In der Sache würde man übrigens besser von einem „Controlling“ sprechen (vgl. Dubs 1994, S. 174ff.). Controlling ist die in vielen Organisationen vornehmlich des privaten, inzwischen aber auch des öffentlichen Bereichs eingeführte Steuerungshilfe, auf deren Basis systematisch Ziele geklärt und der Grad der Zielerreichung untersucht wird, um daraus in einem Rückkopplungsprozess Konsequenzen für die Arbeit der folgenden Periode zu ziehen. Dies ist in pädagogischen Institutionen angesichts der Mehrdimensionalität von Zielsetzungen und der Schwierigkeit, diese zu operationalisieren sowie geeignete Untersuchungsinstrumente und -verfahren zu entwickeln, fraglos nicht einfach. Controlling ist kein einmaliges, sondern ein auf Dauer angelegtes Unternehmen. Deshalb spricht vieles für eine Selbstbeschränkung hinsichtlich der einzubeziehenden Gesichtspunkte, vor allem aber hinsichtlich der zeitlichen Abfolge derartiger Maßnahmen. Ein noch kaum gelöstes Problem ist es auch, wie die Motivation für eine folgenreiche (!) Evaluation geschaffen werden kann. Evaluation zeigt nicht nur gelöste, sondern vor allem auch noch zu lösende Probleme. Sie ist mithin ein risikoreiches Unternehmen.

4. Koppelung von Einzelschule und Gesamtsystem: Die Rolle der Schulaufsicht

Die Verantwortung für das Schulwesen ist auf unterschiedliche Ebenen verteilt. Auf der „oberen“ Ebene haben der Gesetzgeber und die Kultusverwaltung die Verantwortung für das Gesamtsystem wahrzunehmen. Sie schließt insbesondere die Programmverantwortung, das Systemmonitoring und die Ressourcenbeschaffung ein. Auf der „unteren“ Ebene liegt die operative Verantwortung bei den Organen der Einzelschule. Sie ist weit mehr als nur eine Ausführungsverantwortung. Sie ist eine Gestaltungs- und Entwicklungsverantwortung im Rahmen der allgemeinen Zielsetzungen und der gegebenen Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung. Die Zielsetzungen sind notwendigerweise weitmaschig, nicht selten auch diffus oder sogar widersprüchlich formuliert und deshalb ausfüllungsfähig und –bedürftig. Bestandteil der auf der unteren Ebene wahrzunehmenden Steuerungsverantwortung ist die Selbstevaluation vor dem Hintergrund der geltenden allgemeinen Zielsetzungen und unter Berücksichtigung des an anderer Stelle unter gleichen Rahmenbedingungen Erreichten. Evaluation darf nicht selbstreferentiell verfahren. Sie erfordert stets auch den Blick von und nach außen. Zwischen zentraler und einzelschulischer Ebene hat die Schulaufsicht im Rahmen des gegebenen Systems der Schulorganisation in Deutschland die Verbindung herzustellen. Teil des Gesamtsystems sind intermediäre Unterstützungseinheiten (Institute für Lehrerfortbildung und Schulentwicklung etc.), auf die die zentrale Ebene wie die Schulaufsicht und die einzelnen Schulen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zurückgreifen können. Vor dem Hintergrund dieses Systems wird im Folgenden argumentiert.⁶

6 Dabei sind Alternativen zu dem aktuellen System der Schulorganisation in Deutschland durchaus denkbar. Zu denken wäre sowohl an die Einbeziehung der Gemeinden in die Schulaufsicht als

Zu fragen ist sowohl nach dem Verhältnis der Schulaufsicht zu den Schulen als auch nach ihrer Einbindung in die Kultusverwaltung insgesamt. Es geht nicht nur um ihr Verhältnis „nach unten“, sondern auch um ihr Verhältnis „nach oben“. Als ein Grenzgänger zwischen Schulen und Bildungsadministration verfolgt die Schulaufsicht bei durchaus kritischer Sicht der einzelnen Schulen in Form staatlicher Aufsicht Optimierungsziele, die auch dem durch die eigene berufliche Vergangenheit – Schulaufsichtsbeamte waren in der Regel selbst Lehrer oder Schulleiter – bestimmten Erfahrungshintergrund verpflichtet bleiben. In diesem Sinne ist die Schulaufsicht „systemsorgend“ und nicht selten ein Schutzschirm für die tradierten Formen schulischen Handelns (Oelkers 1998). Sie kann sich auf die eigene professionelle Kompetenz beziehen und handelt systemkonform, solange die damit vermittelte Sichtweise der Steuerungsphilosophie des Gesamtsystems entspricht. Schwierig wird es dagegen bei grundlegenden konzeptionellen Veränderungen. Gelingt es nicht, die Schulaufsicht von der Legitimation und der Realisierbarkeit der dabei verfolgten Ziele zu überzeugen, wird es auch schwer, Veränderungen durch sie in und mit den Schulen durchzusetzen. Die notwendige Einbindung der Schulaufsicht ist durch Weisung allein wiederum nicht zu erreichen. Sie setzt deren Einbeziehung in den Prozess der Konzeptentwicklung voraus, dessen Ergebnisse sich nicht nur als Ausdruck politischer Entscheidung, sondern auch vor dem Hintergrund der in der Profession selbst herrschenden Überzeugungen legitimieren und verständlich machen müssen. Daran fehlt es zu oft. Die von Schulen häufig beklagte mangelnde Stetigkeit staatlicher Schulpolitik mit einem Übermaß an Veränderungsaktivitäten, deren innerer Zusammenhang nicht einsichtig gemacht wird, spiegelt sich nicht selten auch im Urteil der Schulaufsicht.

Im Verhältnis zu den Schulen soll die Schulaufsicht nach Posch/Altrichter (1992) erstere mit Entwicklungen und Erwartungen der Gesellschaft konfrontieren, aber keine institutionellen Antworten darauf vorwegnehmen, sie in ihrer Entwicklung unterstützen und die institutionelle Selbstkontrolle der Schulen stimulieren. Schratz (1998) beschreibt die Aufgabe der Schulaufsicht als externe Vorschriftenkontrolle, welche im Wesentlichen als Prozesskontrolle im Hinblick auf gesetzliche Vorgaben zu verstehen sei, als Systemmonitoring und als Krisenintervention. Strittmatter (1995) nennt als Grundfunktionen der Schulaufsicht die Vorschriftenkontrolle, die Personalanstellungsgeschäfte, die systemische Qualitätsevaluation sowie die Unterstützung individueller Lernprozesse. Damit sind wesentliche inhaltliche Aspekte von Schulaufsicht benannt. Schulaufsicht ist nicht die „geheime Schulleitung“, welche die Betriebsabläufe der Schule und das Tätigwerden der einzelnen Lehrkräfte fortlaufend begleitet und notfalls interveniert, sondern der „Controller“, welcher für Ergebnisklärung im Hinblick auf die angestrebten Ziele sorgt, Entwicklungsprozesse initiiert und die einzelne Schule bei

auch an eine größere Selbständigkeit der für pädagogisch-fachliche Lenkungs- und Entwicklungsaufgaben (Lehrplanentwicklung, Systemmonitoring, Qualifizierung von Individuen und Organisationen etc.) zuständigen Organisation gegenüber der politischen Leitung und deren Steuerung durch Kontrakte oder in ähnlicher Form. Zu denken wäre auch an die Einbeziehung externer Experten („visiting committees“) in Ergebnisfeststellung und -bewertung von Schulen. Für alles gibt es Beispiele im Ausland.

ihrer Entwicklung unterstützt. Dem müssen Rollenverständnis und Qualifizierung von Schulleitung und Schulaufsicht entsprechen. Soweit hier ein Qualifizierungs- und Entwicklungsbedarf besteht, ist er auf beiden Seiten anzusetzen. Werden Schulentwicklungsprozesse nicht von der Kompetenz und der Autorität von Schulleitungen getragen, wird es nur schwer möglich sein, diesen Mangel durch die Schulaufsicht auszugleichen. Ebenso müssen die für eine regelmäßige und systematische Ergebnisbewertung erforderlichen instrumentellen Voraussetzungen und eine entsprechende Infrastruktur im Gesamtsystem geschaffen und die professionelle Kompetenz im Umgang mit deren Ergebnissen entwickelt werden. Beides ist derzeit kaum ausreichend gegeben. Man ist daher leicht geneigt, als eine prinzipielle Schwäche von Schulaufsicht zu interpretieren, was in Wahrheit Ausdruck eines Entwicklungsdefizits ist.

Handlungsform der Schulaufsicht wird – von der Ultima Ratio einer Reaktion auf klare Gesetzesverstöße abgesehen – in der Realität zumeist nicht die der Weisung, sondern die der Verhandlung, der Anregung und Initiierung von Entwicklungen sowie des Versuchs der Überzeugung sein. Ihre Aufgabe ist es, das Bewusstsein für die zu erreichenden Ziele zu wecken und wachzuhalten, Informationen zu geben und Verknüpfungen zu Dritten herzustellen, welche der einzelnen Schule helfen können, ihre Entwicklungsprobleme zu lösen. Die Schulaufsicht wird sich insofern vielfach indirekter Mittel bedienen. In diesem Sinne ist die Veränderung des Handlungsrepertoires der Schulaufsicht auch bereits in Gang gekommen (Burkard/Rolff 1994). Dennoch wäre es falsch, das Handeln der Schulaufsicht prinzipiell nur als „Beratung“ zu qualifizieren. Schulaufsicht ist Teil einer organisatorischen Gesamtstruktur, der ihr Handeln mit Verbindlichkeitsanspruch versieht (vorsichtig Bauer 2002, S. 265: „...Steuerung durch eine Beratung, die nicht ganz unverbindlich bleibt.“). Gleichwohl kann „Beratung“ gerade in Bezug auf komplexe Arbeitssituationen mit professionell kompetenten Partnern das Führungsmittel der Wahl sein. In vielen Organisationen treten Situationen auf, die nicht durch Weisung, sondern nur durch hierarchieübergreifende Formen der Kooperation in der Zusammenführung unterschiedlicher Erfahrungen und Einsichten zu lösen sind. Beraten wird nicht nur der in der Hierarchie nachgeordnete Funktionsträger, sondern durchaus auch die Führungskraft. Dies hebt deren Verantwortung für den Prozess der Beratung und das dabei entwickelte Ergebnis nicht auf.

Zugespitzt wird die Rolle der Schulaufsicht in der Frage der Evaluation. Schulen handeln im öffentlichen Auftrag, über dessen Erfüllung – bei allen Freiheitsgraden, die sie benötigen – öffentlich Rechenschaft zu geben ist. Zumindest insoweit darf die „Legitimationskette“, von der oben im Rahmen der Auseinandersetzung mit Art. 7 GG die Rede war, nicht unterbrochen werden. Die Rechenschaftslegung ist so zu organisieren, dass eine Bewertung der Ergebnisse möglich wird und nicht folgenlos bleibt. Sie muss anhand von Maßstäben erfolgen, welche im Rahmen des Gesamtsystems legitimiert sind, und sie kann sich nicht auf eine Prozesskontrolle beschränken. Evaluation bleibt damit auch auf der Ebene der Einzelschule nicht in deren Belieben gestellt. Rechtlich hat die Schulaufsicht auch insoweit das „letzte Wort“. Indessen ist mit der Behauptung dieser Rechtsposition ihre Durchsetzung und Wirkung noch lange nicht gesichert. Evaluation ist nicht Kontrolle mit dem Ziel der Sanktion, sondern Ergebnisklärung („Cont-

rolling“) mit dem Ziel des Lernens. Lernen gelingt nicht gegen den Willen der Betroffenen, sondern nur mit ihnen. Die Bereitschaft hierzu ist durch Weisung kaum zu bewirken. Dem muss die Form in der Kommunikation zwischen Schulen und Schulaufsicht Rechnung tragen. Dazu gehört auch, dass die Schulaufsicht den „geschützten Innenraum“ einer Schule respektiert. Eine Schule, die im Rahmen einer Evaluation selbstkritisch und offen Bilanz macht, muss auch darauf vertrauen können, dass die Schulaufsicht nicht in alle Geheimnisse der Schule eindringen will. Wirkungen haben Evaluation und Rückmeldung von Ergebnissen nur dann, wenn sie sich auf ein System beziehen, welches bereit zur Entwicklung ist (Rolff 2002). Ohne diese Bereitschaft werden die Ergebnisse einer Evaluation als Störung kleingearbeitet, mit nicht beeinflussbaren Ursachen in Verbindung gebracht und mit hoher Wahrscheinlichkeit alsbald verdrängt. Die Zusammenarbeit zwischen Schulen und Schulaufsicht ist im Rahmen von kontinuierlichen Arbeitskontakten auf lange Sicht angelegt und nicht durch gelegentliche punktuelle Interventionen herzustellen. Die Zusammenarbeit ist selbst ein Entwicklungsprojekt.

Ein solches Verständnis von Schulaufsicht schließt Vorschriftenkontrolle, Rechtsaufsicht und Krisenintervention durch die Schulaufsicht nicht aus, wenn sich zeigt, dass eine Schule nicht in der Lage ist, ihre eigenen Angelegenheiten angemessen zu regeln (Schratz 1998, S.59). Hier sorgt schon die Tatsache, dass schulische Angelegenheiten stets auch öffentliche Angelegenheiten sind, dafür, dass (angeblich oder tatsächlich) nicht gelöste Probleme immer wieder auch von dritter Seite an die Schulaufsicht wie auch an die politisch verantwortlichen Stellen (nicht immer zu deren Vergnügen) herangetragen werden. Diese können sich der Befassung mit den Problemen nicht verweigern. Aber sie dürfen es sich nicht zur Regel machen, auf diese Weise die Lösung operativer Probleme wieder an sich heranzuziehen. Probleme müssen auf der Ebene gelöst werden, auf die sie gehören. Krisenintervention muss der Ausnahmefall bleiben. Er darf nicht dadurch zur Regel werden, dass alles Handeln von Schulen, welches dem einen oder anderen nicht gefällt, als Krise verstanden wird.

In Teilen wird die Schulaufsicht auch künftig an der Personalverantwortung beteiligt sein müssen. Lehrerinnen und Lehrer sind nicht nur Beschäftigte der einzelnen Schule, sondern des Gesamtsystems. Bestimmte Statusentscheidungen wie Anstellungen und Beförderungen wirken für und gegen das Gesamtsystem und sind in ihren Folgen auch nur im Gesamtsystem zu bearbeiten. Dennoch wird man hier zu einer neuen Abgrenzung von Aufgaben und Verantwortungen kommen müssen, die zum Teil nur nachvollzieht, was ohnehin an vielen Stellen bereits Realität ist. Schulleitungen tragen schon heute die Hauptlast der „Aufsicht“ über Lehrkräfte, nicht nur im Sinne der Fach-, sondern auch der Dienstaufsicht. Es wäre nur folgerichtig, ihnen auch formell die Rolle des Dienstvorgesetzten zu übertragen, wie dies in einigen Fällen inzwischen geschehen ist. Dienstvorgesetzter ist bisher in den meisten Ländern der Leiter der unteren Schulaufsichtsbehörde. In einigen Ländern ist die Funktion des Dienstvorgesetzten inzwischen dem Schulleiter übertragen bzw. dieser mit der Abgabe dienstlicher Beurteilungen betraut oder als „Berichterstatter“ in den Vorgang der dienstlichen Beurteilung eingeschaltet (Heckel/Avenarius 2000, S. 329). Mit der Übertragung der Verantwortung des Dienstvorgesetzten auf die Schulleitungen wird freilich der „antihierarchische Affekt“

(Krainz-Dürr 1999, S. 346) von Lehrkräften in besonderer Weise virulent. Mit ihm ließ sich gut leben, solange „Aufsicht“ durch eine ferne Schulaufsicht weitgehend Fiktion war. Deshalb ist eine solche Entwicklung keineswegs konfliktfrei und sorgfältig vorzubereiten. Entscheidend ist die Entwicklung eines Leitungsverständnisses, das sich an Konzepten der Personalentwicklung orientiert und in diesem Rahmen Rückmeldungen über die Bewertung von Arbeitsergebnissen gibt, deren primäres Ziel die Förderung der Kompetenzentwicklung und nicht die Sanktion von „Fehlleistungen“ ist. Die Fähigkeit des Umgangs mit den dadurch bedingten Konfliktlagen ist Teil einer Qualifizierung von Schulleitungen, ohne die eine solche Veränderung nicht denkbar ist.

Verantwortung der Schulleitung für die Personalentwicklung schließt das Bemühen um die Förderung der fachlichen Qualifikation und der sozialen Kompetenz von Lehrkräften, ihre Unterstützung bei der Karriereplanung und die Notwendigkeit der Intervention ein, wenn sich Fehlentwicklungen abzeichnen. Der Schulaufsicht bliebe insoweit die Prozesskontrolle, die – wie üblich – anlassbedingt oder im Rahmen der generellen Kommunikation zwischen Schulleitung und Schulaufsicht erfolgen könnte. Ggfs. wäre die Schulaufsicht auch an besonders bedeutsamen Einzelfallentscheidungen (z.B. Beförderungen) zu beteiligen. Es wäre aber nicht ihre Aufgabe, einzelne Lehrkräfte in verstärktem Maße fachlich zu beraten, auch wenn dies oft gewünscht wird (vgl. Bauer 2002, S. 267). Primärer Partner der Schulaufsicht ist die Schule als solche, nicht die einzelne Lehrkraft.

5. Ausblick

Mit dem Perspektivenwechsel der Schulaufsicht von einer „Lehreraufsicht“ und der Sicherstellung vorschriftengerechten Verhaltens hin zur „Systemaufsicht“ und zur Betrachtung der einzelnen Schule als einer organisatorischen Einheit und ihrer Entwicklung löst sich das Problem der Entwicklung des Gesamtsystems und seiner Steuerung keineswegs von selbst. Es wird einerseits prekärer, weil die Gefahr der Auseinanderentwicklung angesichts unterschiedlich handlungsfähiger und unterschiedliche Zielsetzungen verfolgender Schulen notwendigerweise steigt. Zugleich aber wird es durch die Reduktion von Komplexität in Form einer „Steuerung auf Abstand“ mit selbstständiger agierenden Einzelschulen und der Konzentration staatlicher Aufsichts- und Steuerungsverantwortung auf Zielbestimmung, Rahmensetzung, Unterstützung und Ergebnisbewertung in einem weitmaschiger angelegten, situationsangemessen ausfüllungsfähigen Rahmen eher lösbar als im Rahmen eines auf umfassende Einzelfallverantwortung verpflichteten „Interventionsstaates“.

Freilich sind, dies war deutlich zu machen, noch viele Probleme zu klären. Zu ihnen gehören z.B. die Möglichkeiten des Ausgleichs zwischen Allokationseffizienz und Verteilungsgerechtigkeit im Bildungswesen, die Entwicklung angemessener Kriterien sowie handhabbarer, effektiver und akzeptierter Verfahren der Ergebnisbewertung auf den unterschiedlichen Systemebenen und die Vermeidung einer zu starken Fragmentierung des Gesamtsystems. Gerade angesichts unverkennbarer Tendenzen gesellschaftlicher

Differenzierung (Hübner 1998) muss das Bildungswesen unverändert seinen Beitrag zur gesellschaftlichen Integration leisten. Deutlich wird auch, dass mit neuen Rollenverständnissen auch neue Qualifizierungsbedürfnisse entstehen. Dies betrifft Schulverwaltung und Schulaufsicht wie Schulleitungen in gleicher Weise. Vielleicht könnte diese Entwicklung auch dadurch belebt werden, dass der „geschlossene Kreis“ einer Profession, die als Schulleitung wie als Schulaufsicht stets unter sich bleibt (beide sind Pädagogen), durch die Einbeziehung von Kolleginnen und Kollegen anderer Provenienz gelegentlich einmal durchbrochen wird. Sie könnten neue Unbefangenheiten ins Spiel bringen, die neue Perspektiven öffnen.

Ob sich die mit der Neuorientierung schulaufsichtlichen Handelns verbundenen Hoffnungen erfüllen werden, ist bei alledem noch keineswegs gesagt. Dieser Unsicherheit kann man indessen nicht durch ängstliches Festhalten am Gegebenen, sondern nur durch gestaltendes Handeln begegnen. Politisches Handeln ist stets auch Handeln unter Unsicherheit. Es kann sich seiner Wirkungen nie sicher sein und muss sich deshalb seiner Wirkungen stets erneut vergewissern. Zeigt sich, dass Wirkungen und Wirkungsvoraussetzungen falsch eingeschätzt wurden, müssen getroffene Entscheidungen überprüft und ggfs. geändert werden. Dazu kann gehören, dass nicht nur die Handlungsformen im Rahmen des gegebenen Systems, sondern das System als solches zu verändern ist. Es kann nur getan werden, was möglich ist. Aber es muss auch möglich werden, was zu tun ist.

Literatur

- Banner, G./Reichard, Chr. (Hrsg.) (1993): Kommunale Managementkonzepte in Europa. Anregungen für die deutsche Reformdiskussion. Köln: Dt. Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer.
- Bauer, K.-O. (2002): Schulaufsicht im Dialog mit Schulen. Eine qualitativ-empirische Untersuchung mit 15 Fallstudien. In: Rolff, H.-G./Holtappels, H.G./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 12. Weinheim und München: Juventa, S. 261-286.
- Baumert, J. (1980): Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung. In: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.): Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, S. 589-748.
- Biewer, W. (1993): Steuerung und Kontrolle öffentlicher Schulen. Neuwied u.a.: Luchterhand.
- Blanke, B. (2001): Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen der Modernisierung. In: Görlitz, A./Burth, H.-P. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 147-166.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2002): Grund- und Strukturdaten 2001/2002. Bonn.
- Bonsen, M./von der Gathen, J./Pfeiffer, H. (2002): Wie wirkt Schulleitung? Schulleitungshandeln als Faktor für Schulqualität. In: Rolff, H.-G./Holtappels, H.G./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 12. Weinheim und München: Juventa, S. 287-322.
- Borins, S./Grüning, G. (1998): New Public Management – Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): New Public Management. Berlin, New York: de Gruyter, S. 11-53.

- Braun, D. (2001): Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz. In: Görlitz, A./Burth, H.-P. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 101-131.
- Budäus, D. (1998): Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): New Public Management. Berlin, New York: de Gruyter, S. 1-10.
- Burkard, Chr. (1998): Schulentwicklung durch Evaluation? Handlungsmöglichkeiten der Schulaufsicht bei der Qualitätsentwicklung und -sicherung von Schule. Frankfurt am Main u.a.: Lang.
- Burkard, Chr./Rolff, H.-G. (1994): Steuerleute auf neuem Kurs? Funktionen und Perspektiven der Schulaufsicht für die Schulentwicklung. In: Rolff, H.-G./Bauer, K.-O./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 8. Weinheim und München: Juventa Verl., S. 205-265.
- Buschor, E. (1998): Schulen in erweiterter Verantwortung – Die Schweizer Anstrengungen und Erfahrungen. In: Avenarius, H./Baumert, J./Döbert, H./Füssel, H.P. (Hrsg.): Schule in erweiterter Verantwortung. Positionsbestimmungen aus erziehungswissenschaftlicher, bildungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 67-88.
- Czerwanski, A./Hameyer, U./Rolff, H.-G. (2002): Schulentwicklung im Netzwerk. Ergebnisse einer empirischen Nutzenanalyse von zwei Schulnetzwerken. In: Rolff, H.-G./Holtappels, H.G./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 12. Weinheim und München: Juventa Verl., S. 99-130.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Deutscher Bildungsrat (Hrsg.) (1973): Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen. Teil I: Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern. Stuttgart: Klett.
- Deutscher Juristentag (1981): Schule im Rechtsstaat, Bd. I. Entwurf für ein Landesschulgesetz. Bericht der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Dubs, R. (1994): Die Führung einer Schule: Leadership und Management. Stuttgart: Steiner.
- Evans, P./Rueschemeyer, D./Skocpol, T. (ed.) (1985): Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fend, H. (1986): „Gute Schulen – schlechte Schulen“. Die einzelne Schule als pädagogische Handlungseinheit. In: Die Deutsche Schule 78, S. 275-293.
- Füssel, H.-P. (1995): Schulkonzept und Schulverfassung. In: Rolff, H.-G. (Hrsg.): Zukunftsfelder von Schulforschung. Weinheim: Dt. Studienverlag, S. 75-87
- Heckel, H./Avenarius, H. (unter Mitarbeit von Loebel, H.-Chr.) (2000): Schulrechtskunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft. Neuwied u.a.: Luchterhand.
- Höfling, W. (1998): Die Bedingungen einer Schule in erweiterter Verantwortung nach deutschem Verfassungsrecht. In: Avenarius, H./Baumert, J./Döbert, H./Füssel, H.P. (Hrsg.): Schule in erweiterter Verantwortung. Positionsbestimmungen aus erziehungswissenschaftlicher, bildungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 51-66.
- Höher, P./Rolff, H.-G. (1996): Neue Herausforderungen an Schulleiterrollen. Management – Führung – Moderation. In: Rolff, H.-G./Bauer, K.-O./Klemm, K./Pfeiffer, H. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 9. Weinheim und München: Juventa Verl., S. 187-220.
- Hübner, P. (1998): Differenzierungsprozesse in Schulorganisation und Schulkultur unter den Bedingungen sozialstrukturellen Wandels. In: Ackermann, A./Wissinger, J. (Hrsg.): Schulqualität managen. Von der Verwaltung der Schule zur Entwicklung von Schulqualität. Neuwied: Luchterhand, S. 91-106.

- Jann, W. (2001): Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik. Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich.
- Krainz-Dürr, M. (1999): Wie kommt Lernen in die Schule? Zur Lernfähigkeit der Schule als Organisation. Innsbruck u.a.: Studien-Verl.
- Lange, H. (2001): Welches Steuerungswissen liefern Schulleistungsstudien für Bildungsplanung und Bildungsforschung? In: Kultusministerkonferenz (Hrsg.): Empirische Schulleistungsvergleiche – Nutzen, Risiken, Interessen. Fachtagung am 14./15. März 2000 in Königswinter. Bonn, S. 131-145.
- Lundgreen, P. (2003): „Bildungspolitik“ und „Eigendynamik“ in den Wachstumsschüben des deutschen Bildungssystems seit dem 19. Jahrhundert. In: Zeitschrift für Pädagogik 49, S. 34-41.
- Massing, P. (2002): Konjunkturen und Institutionen der Bildungspolitik. In: Politische Bildung, 35, S. 5-34.
- Maurer, H. (¹³2000): Allgemeines Verwaltungsrecht. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Mayntz, R. (1980): Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung. In: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein.
- Mayntz, R. (1995): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Beyme, K./Offe, C.v. (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation. Politische Vierteljahresschrift (PVS), Sonderheft 26, S. 148-168.
- Mintzberg, H. (1983): Structure in Fives: Designing Effective Organizations. Englewood Cliffs, NJ u.a.: Prentice Hall.
- OECD (2001): Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der Internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000 (Deutsche Übersetzung). Paris.
- Oelkers, J. (1998): Schulen in erweiterter Verantwortung – Eine Positionsbestimmung aus erziehungswissenschaftlicher Sicht. In: Avenarius, H./Baumert, J./Döbert, H./Füssel, H.P. (Hrsg.): Schule in erweiterter Verantwortung. Positionsbestimmungen aus erziehungswissenschaftlicher, bildungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 37-49.
- Oppermann, Th. (1976): Nach welchen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen? Gutachten C zum 51. Deutschen Juristentag. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Osborne, D./Gaebler, T. (1992): Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Posch, P./Altrichter, H. (1992): Bildung in Österreich. Analysen und Entwicklungsperspektiven. Innsbruck: Österr. Studienverlag.
- Posch, P./Altrichter, H. (2002): Veränderungen im Selbstverständnis und in der Tätigkeit der Schulaufsicht. In: Eder, F. (Hrsg.) in Zusammenarbeit mit Posch, P./Schratz, M./Specht, W./Thonhauser, J.: Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im österreichischen Schulwesen. Innsbruck u. a.: Studien-Verl., S. 317-320.
- Reichard, Chr./Röber, M. (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich, S. 371-392.
- Richter, I. (1994): Theorien der Schulautonomie. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens 42, S. 5-16.
- Rolff, H.-G. (2002): Rückmeldung und Nutzung der Ergebnisse von großflächigen Leistungsuntersuchungen. Grenzen und Chancen. In: Rolff, H.-G./Holtappels, H. G./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Daten, Beispiele und Perspektiven. Band 12. Weinheim und München: Juventa, S. 75-98.
- Rosenbusch, H.S. (1994): Lehrer und Schulräte. Ein strukturell gestörtes Verhältnis. Berichte und organisationspädagogische Alternativen zur traditionellen Schulaufsicht. Bad Heilbrunn/Obb.: Klinkhardt.

- Schratz, M. (1996): Die neue Qualität von Schulleitung Schule als lernende Organisation. In: Specht, W./Thonhauser, J. (Hrsg.): Schulqualität. Entwicklungen, Befunde, Perspektiven. Innsbruck u.a.: Studien-Verl., S. 173-222.
- Schratz, M. (1998): Ist ein neues Aufsichtsverständnis auch ein anderes Aufsichtsverhältnis? In: Ackermann, A./Wissinger, J. (Hrsg.): Schulqualität managen. Von der Verwaltung der Schule zur Entwicklung von Schulqualität. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 47-60.
- Strittmatter, A. (1995): Die Schulaufsicht funktional wahrnehmen. In: Schweizer Lehrerinnen- und Lehrerzeitung, Heft 15/16, S. 2-12.
- Terhart, E. (1995): Lehrerprofessionalität. In: Rolff, H.-G.: Zukunftsfelder von Schulforschung. Weinheim: Dt. Studienverlag, S. 225-266.
- Terhart, E. (1998): Die autonomer werdende Schule und ihr Personal. Einige kritische Rückfragen. In: Avenarius, H./Baumert, J./Döbert, H./Füssel, H.P. (Hrsg.): Schule in erweiterter Verantwortung. Positionsbestimmungen aus erziehungswissenschaftlicher, bildungspolitischer und verfassungsrechtlicher Sicht. Neuwied u.a.: Luchterhand, S. 233-145.
- Türk, K. (1976): Grundlagen einer Pathologie der Organisation. Stuttgart: Enke.
- Voigt, R. (2001): Steuerung und Staatstheorie. In: Görlitz, A./Burth, H.-P. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 133-146.
- Wagener, F. (1980): Vom Neubau zur Pflege – wohin entwickelt sich unser Verwaltungssystem. In: Wagener, F. (Hrsg.): Zukunftsaspekte der Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot, S. 21-50.
- Weiß, M./Steinert, B. (2000): Privatisierung des Bildungsbereichs – Internationale Tendenzen. In: Radtke, F.-O. /Weiß, M. (Hrsg.): Schulautonomie, Wohlfahrtsstaat und Chancengleichheit. Opladen: Leske + Budrich, S. 35-51.
- Wissinger, J. (1996): Perspektiven schulischen Führungshandelns. Eine Untersuchung über das Selbstverständnis von SchulleiterInnen. Weinheim und München: Juventa.

Anschrift des Autors:

Dr. h.c. Hermann Lange, Falkentaler Weg 17, 22587 Hamburg. E-Mail: ursulalange@gmx.de.

Kathrin Dederling/Daniel Kneuper/Klaus-Jürgen Tillmann

Was fangen „Steuerleute“ in Schulministerien mit Leistungsvergleichsstudien an?

Eine empirische Annäherung

1. Einführung und Problemstellung

Die Ergebnisse internationaler Leistungsvergleichsstudien bestimmen seit etwa sechs Jahren die schulpolitische Diskussion in Deutschland. Dabei sind insbesondere von den Autoren der PISA-Studie vielfältige und umfangreiche Analysen vorgelegt worden, die weit über ein schlichtes Länder-Ranking hinausgehen (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2001, 2002). Angesichts der Vielfalt der Befunde kommt Terhart zu der Einschätzung, dass das „Wissen über Leistungsergebnisse und Leistungsvoraussetzungen von Schulsystemen und Schulen ... schneller (wächst) als das Wissen darüber, was man mit diesem Wissen anfangen kann“ (Terhart 2002, S. 108). Diese Feststellung beziehen wir in diesem Beitrag auf die Ebene des *Schulsystems* – und damit auf die Bedeutung von Leistungsvergleichsstudien als Steuerungsinstrumente; denn diese „Large-scale-assessment“-Studien beanspruchen zuallererst, „Steuerungswissen“ für die zentrale Ebene des Systems (und damit für die Ministerien) zu liefern. Dieser Anspruch, mit dem ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Ergebnissen von Leistungsvergleichsstudien und dem Handeln der „Zentrale“ hergestellt wird, soll in diesem Beitrag zunächst kritisch analysiert und in seinen theoretischen Kontext gestellt werden. Danach präsentieren wir einen ersten empirischen Zugang zum Problem, indem wir die Ergebnisse einer Pilotstudie darstellen: In explorativer Absicht haben wir mit leitenden Ministerialbeamten aus Schulministerien (= „Steuerleuten“) Experteninterviews geführt und sie nach ihren Sichtweisen und Erfahrungen im Zusammenhang mit der PISA-Studie befragt.

1.1 Leistungsvergleichsstudien und Steuerungswissen

Der Gegenstand unserer Überlegungen sind somit die Verarbeitungsformen auf schulministerieller Ebene, die an die Ergebnisse von Leistungsvergleichsstudien anknüpfen. Dabei stehen Vergleichsstudien wie TIMSS, PISA und IGLU im Mittelpunkt, die ja explizit als „System-Monitoring“ angelegt sind und die auf die Akteure auf Systemebene als Abnehmer setzen¹. Sie sind als Stichproben-Untersuchungen angelegt und liefern im

1 Hiervon zu unterscheiden sind landesweite Gesamterhebungen ganzer Schülerjahrgänge (z.B. MARKUS in Rheinland-Pfalz, LAU in Hamburg), die auch oder vor allem als Evaluation der Einzelschulen gedacht sind (vgl. v. Ackeren/Klemm 2000). Um die Evaluation von Einzelschulen durch Leistungsvergleichsstudien geht es in diesem Beitrag explizit nicht.

Vergleich der Schulsysteme Informationen über Leistungsergebnisse, aber auch über Strukturen und Rahmenbedingungen von Schule und Unterricht. Internationale Vergleichsstudien mit einem solchen Ansatz gibt es seit den 60er-Jahren (vgl. Bos/Postlethwaite 2000), in jüngerer Zeit realisiert und öffentlich heftig diskutiert wurden die TIMS-Studie (vgl. Baumert u.a. 1997), die PISA-Studie (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2001, 2002) und die IGLU-Untersuchung (vgl. Bos u.a. 2003).

Insbesondere bei der Begründung der PISA-Studie wird betont, dass die Adressaten nicht die einzelnen Schulen, sondern die Regierungen der Länder sind. Diesen Regierungen sollen verlässliche und international vergleichbare Hinweise auf die Leistungsfähigkeit ihrer Bildungssysteme geliefert werden (vgl. OECD-PISA 2000, S. 9 ff.). Dabei ist bei PISA die Stichprobenziehung so angelegt, dass *verlässliche* Aussagen nur über das jeweilige Schulsystem, nicht jedoch über einzelne Schulen möglich sind. Dies stimmt mit der Absicht der „Large-scale-assessment“-Studien überein, Analysen (und eventuell Handlungsvorschläge) auf der Systemebene zu formulieren. Dementsprechend heißt es in der offiziellen PISA-Broschüre der OECD: „Das Hauptziel der Entwicklung und Durchführung dieser groß angelegten Untersuchung ist ... die Gewinnung von empirisch gesicherten Informationen, die als Grundlage von schulpolitischen Entscheidungen dienen können“ (ebd., S. 9). In die gleiche Richtung argumentiert die Kultusministerkonferenz in ihren Konstanzer Beschlüssen (1997), wenn sie von „systemrelevantem Steuerungswissen“ spricht, das durch die von ihr in Auftrag gegebenen Leistungsvergleichsstudien erzeugt werden soll (vgl. Stryck 2000, S. 120). Und auch die an den internationalen Studien beteiligten Wissenschaftler heben diesen Aspekt hervor: So sprechen Bos/Postlethwaite (2000, S. 375) davon, dass eine „Generierung von Steuerungswissen zur Bildungsplanung“ angestrebt werde.

Kurz: Nicht nur die verantwortlichen internationalen Organisationen (OECD, IEA), sondern auch die Schulministerien und die beteiligten Wissenschaftler heben als zentrale Funktion dieser Studien die Bereitstellung von Steuerungs- und Entscheidungswissen auf der Systemebene hervor. „Nicht die bildungspolitische Öffentlichkeit, nicht die einzelnen Schulen, sondern Bildungspolitiker, Bildungsplaner, Lehrplanentwickler...“ (Klieme/Baumert/Schwippert 2000, S. 394) gelten als Hauptadressaten der Ergebnisse. Angesprochen sind somit vor allem die beteiligten Regierungen und ihre leitenden Mitarbeiter. Ein solches Konzept – insbesondere, wenn es sich auf das deutsche Schulsystem bezieht – darf allerdings nicht als eine naiv-technokratische Steuerungsgläubigkeit missverstanden werden. Vielmehr stehen dahinter die ambivalenten Erfahrungen, die in den letzten Jahrzehnten mit der „klassischen“ Schulbürokratie und ihren höchst unzulänglichen Steuerungspotenzialen gesammelt wurden. Dies wurde von Erziehungswissenschaftlern systematisch analysiert (vgl. Baumert 1980) und von Kultusbeamten schmerzhaft erfahren (vgl. z.B. Lange 2000b; Stryck 2000); daraus erwächst die Hoffnung, mit neuen Konzepten (in die Leistungsvergleichsstudien eingebunden sind) zu einem verbesserten Qualitätsmanagement auf der Systemebene zu gelangen.

1.2 Theorien zur Steuerung des Schulsystems

Nun ist mit dieser Einordnung ein erhebliches Theorieproblem verbunden, das Hermann Lange, KMK-Koordinator für die PISA-Studie, wie folgt formuliert: „Insbesondere die groß angelegten nationalen und internationalen Vergleichsuntersuchungen sollen, wie man zu sagen pflegt, ‚Steuerungswissen‘ vermitteln. Damit ist freilich die Frage noch nicht beantwortet, wie man sich eigentlich die ‚Steuerung‘ des Bildungswesens vorzustellen hat. Die Metapher ‚Steuerung‘ suggeriert ein eher mechanisches Bild der Prozesse“ (Lange 2000a, S. 20) und führt deshalb allzu leicht in die Irre. Zu fragen ist somit: Welche sozialwissenschaftlichen Konzepte und Theorien liegen eigentlich vor, die das „Steuern“ eines Schulsystems modellhaft beschreiben und insofern auch verdeutlichen können, was denn von den „Steuerleuten“ in den Ministerien eigentlich erwartet werden kann. Im Folgenden skizzieren wir hierzu in knapper Weise die beiden wichtigsten Ansätze², die der Organisationssoziologie entstammen.³ In der nachfolgenden Analyse – insbesondere bei der Interpretation unseres empirischen Materials – kommen wir auf diese Theoriekonzepte zurück.

1.2.1 Das bürokratisch-administrative Modell

In der gegenwärtigen Diskussion ist viel von dem „alten“, dem bürokratischen Steuerungsmodell die Rede. Die Beschreibung und Analyse dieser Form der Schulverwaltung ist in hohem Maße der Bürokratietheorie Max Webers verpflichtet, die in den 20er-Jahren entwickelt wurde (vgl. Weber 1922/1972). Nach dieser Vorstellung manifestiert sich in Bürokratien die rationalste Form der Herrschaft. Dabei ist von zentraler Bedeutung die Organisationsstruktur, eine nach generellen Regeln geschaffene Ordnung und die Akzeptanz dieser Ordnung durch die Mitglieder der Organisation. Weber sieht große Organisationen oder Unternehmungen in erster Linie als Befehls- und Gehorsamsverbände. Dabei definiert er als Merkmale bürokratischer Organisationen eine hohe Arbeitsteilung, Regelgebundenheit und Neutralität der Amtsführung, eine Abgrenzung von Autorität und Verantwortung, eine Amtshierarchie und die Aktenmäßigkeit aller Vorgänge sowie eine Beförderung der Mitarbeitenden nach fachlichen Kompetenzen. Eine solche Bürokratie garantiere Berechenbarkeit aller Handlungen sowohl für den Auftraggeber als auch für den Leistungsempfänger. In einer solchen Sicht erfolgt die Steuerung des Schulsystems vor allem durch zwei Handlungsformen: Das Ministerium weist personelle und sächliche Mittel zu und ermöglicht damit bestimmte Aktivitäten

- 2 Nicht referiert werden hier die in der Organisationssoziologie ebenfalls prominenten Konzepte des „loose coupling“ (Weick 1982) und der „garbage can“ (March/Olsen 1976), die beide eine Nicht-Steuerbarkeit von komplexen Organisationen (z.B. Bildungssystemen) unterstellen. Diese Konzepte spielen weder in der aktuellen Schulentwicklungsdiskussion noch in der Sichtweise der befragten Ministerialbeamten eine Rolle.
- 3 Wir bedanken uns bei Ulrike Popp für ihre Hilfestellung bei der Aufarbeitung der organisationssoziologischen Ansätze.

(und verhindert andere) – und das Ministerium erlässt Rechts- und Verwaltungsvorschriften (z.B. Lehrpläne), die als verbindliche regulative Programme verstanden werden (vgl. Biewer 1994). In diesem Modell geschieht Steuerung somit vor allem durch den „Input“ an Vorgaben und Regelungen. Die Einhaltung dieser Vorschriften ergibt sich aus der Gehorsamspflicht der Beamten, zusätzlich soll sie durch die Schulaufsicht überwacht werden. Eine systematische Überprüfung der Ergebnisse schulischer Arbeit („Output“-Kontrolle) ist diesem Modell fremd. Insofern sind Leistungsvergleichsstudien und Formen externer Evaluation innerhalb dieses Modells auch nicht entwickelt worden.

1.2.2 Das „moderne“ Modell von Autonomie und strategischer Steuerung

Nun gibt es in der Pädagogik eine lange Tradition der Bürokratiekritik. Sie geht davon aus, dass das staatliche Schulsystem ungefähr so funktioniert, wie es im administrativen Modell soeben beschrieben wurde – sieht aber darin eine Okkupierung der Pädagogik und ihrer guten Absichten. Von Berthold Otto (1912) bis Horst Rumpf (1987) lässt sich diese Linie ziehen: die Bürokratie als Feind der guten, der erstrebenswerten Pädagogik. Diese pädagogische Kritik verbindet sich nun seit einigen Jahren mit einer Kritik, die aus einer ganz anderen Richtung stammt. Die in Industrie und Verwaltung gemachte Erfahrung, dass zentrale Steuerungen ineffektiv sind, dass hierarchische Anordnungsstrukturen nur zu leicht disfunktional werden, und dass Anbieterkonkurrenz das beste Mittel zur Durchsetzung einer „Kundenorientierung“ ist – dies wurde in einer neuen Management-Philosophie zusammengefasst und kritisch gegen den Öffentlichen Dienst insgesamt und damit auch gegen die „bürokratisierte Schule“ gewandt (vgl. Bildungskommission NRW 1995; Tillmann 1995, S. 31ff.). Seitdem wir über eine größere Autonomie der Einzelschule reden, ist auch der Begriff der „Steuerungsmodelle“ in aller Munde: Abschied vom alten, angeblich bürokratischen, angeblich ineffizienten Steuerungsmodelle nehmen – hin zu größerer Selbstständigkeit der Einzelschulen bei strategischer, output-orientierter Steuerung. Eine knappe Beschreibung dieses neuen Modells findet sich bei Fend: „Die Behörden nehmen sich in ihrer Kontrolle zurück, sie unterscheiden jetzt systematisch zwischen einer strategischen Führungsebene und einer operativen. Auf der Ersten werden Zielvorgaben und Leistungsaufträge formuliert und mit entsprechenden Gestaltungsbudgets versehen. Die operativen Einheiten, als welche die Schulen angesehen werden, können im Rahmen der Leistungsaufträge Organisationsform, Mittelverwendung und teilweise auch Lehrplanbereiche selbst bestimmen ...“ (Fend 2000, S. 65). Etliche Elemente dieses Modells – Schulprogramme, Globalhaushalte, Fremd- und Selbstevaluation, eigenständige Personalauswahl – befinden sich in einigen Bundesländern bereits auf dem Weg zur flächendeckenden Realisierung. Daraus ergibt sich dann auch, dass Handlungen der Zentrale nicht mehr als Anweisungen oder gar Durchgriffe auf die einzelne Lehrkräfte anzulegen sind, sondern als strategische Steuerung – indem z.B. Anreizsysteme geschaffen werden, die für die Schulen Vorteile schaffen, wenn sie in einer bestimmten Weise reagieren. In einem solchen Modell wird

die Bedeutung von „Input“-Regelungen stark zurückgenommen. Zugleich wird aber die autonomer gewordene Schule an ihrem „Output“ gemessen, sodass Leistungsvergleichsstudien und Formen externer Evaluation hier ihren systematischen Ort haben.

1.3 Leistungsvergleichsstudien und politische Legitimation

Nun ist mit der ministeriellen „Verarbeitung“ der Leistungsergebnisse nicht nur ein Steuerungsproblem, sondern auch ein Problem der politischen Legitimation verbunden. Dies hat sich insbesondere bei der PISA-Studie gezeigt, bei der das geschilderte Konzept – die Eingrenzung der Adressaten auf die „Steuerleute“ – durch die Dynamik der öffentlichen Diskussion völlig überrollt wurde. Nie zuvor in Deutschland wurden die Ergebnisse einer empirisch-pädagogischen Untersuchung in einem solchen Maß öffentlich diskutiert. Damit ist den Leistungsvergleichsstudien eine bildungspolitisch höchst brisante Bedeutung zugewachsen: Das Schulministerium ist nicht mehr nur in seiner systeminternen Aufgabe der Steuerung angesprochen. Vielmehr ist es zugleich auch als Akteur in der „bildungspolitischen Machtarena“ gefordert (vgl. Tillmann 1991); denn es gilt, den bildungspolitischen Diskurs interessenorientiert zu beeinflussen. Hier handelt ein Ministerium nicht hierarchisch gegenüber nachgeordneten staatlichen Einrichtungen, sondern es nimmt – prinzipiell gleichberechtigt mit anderen Akteuren (z.B. Parteien, Verbänden) – teil an dem kontinuierlichen Bemühen, auf die öffentliche Meinung Einfluss zu nehmen. Zugleich kommt dem Ministerium in diesem öffentlichen Diskurs aber eine Sonderrolle zu: Weil es für das Schulsystem und seinen Zustand politisch zuständig ist, muss es sich auch die Verantwortung für die in den Studien aufgedeckten Mängel zumindest zum Teil zuschreiben lassen. Damit befindet sich das Schulministerium – zugespitzt: der Minister/die Ministerin – in einem prinzipiellen Legitimationsproblem. Dem muss begegnet werden, indem der Minister/die Ministerin Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit bei der anstehenden Problemlösung zeigt, um auf diese Weise die Akzeptanz der Regierungspolitik in der Bevölkerung zu sichern (vgl. Terhart 2001, S. 27). Mit diesem Hinweis wird deutlich, dass es bei der Rezeption und Verarbeitung der Leistungsvergleichs-Ergebnisse in den Ministerien nicht allein (vielleicht nicht einmal vorrangig) um systeminterne Generierung angemessener Maßnahmen zur Qualitätssicherung geht. Vielmehr ist zugleich die Frage nach der öffentlichen Wirksamkeit der ins Auge gefassten Maßnahmen, ihrer schnellen Umsetzung, ihrer Akzeptanz in der Bevölkerung von nicht unerheblichem Gewicht.

1.4 Methodisches Vorgehen

Im Mittelpunkt unserer Betrachtung steht somit die Frage, wie in Schulministerien mit den Ergebnissen von Leistungsvergleichsstudien umgegangen wird, dabei stellen die Begriffe „Steuerung“ und „politische Legitimation“ die theoretischen Bezugspunkte dar. Dieser theoretischen Skizzierung des Problems wollen wir nun eine erste empirische

Annäherung folgen lassen. Dazu haben wir explorative Experteninterviews mit „Steuerleuten“ – mit leitenden Beamten aus deutschen Schulministerien – geführt. Wir beziehen uns in diesen Interviews auf die PISA-Studie und gehen der Frage nach, wie in der Sichtweise unserer Gesprächspartner mit den PISA-Ergebnissen in den Ministerien umgegangen wird – und wie dieser Umgang in die übliche Steuerungspraxis einer solchen Behörde eingebunden ist. Damit hat unsere Pilotstudie zwar eine sehr schmale empirische Basis – aber sie erlaubt dennoch erste Einblicke in ministerielle Denkweisen und in ministeriums-interne Handlungsmuster.

Das Vorgehen, das wir hier gewählt haben, ist in den Sozialwissenschaften weit verbreitet und an sich wenig problematisch: Wir haben Anfang 2003 mit drei ausgewählten Experten Leitfadeninterviews durchgeführt, die zwischen 75 und 120 Minuten gedauert haben. Diese wurden transkribiert und nach dem Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse (in Anlehnung an Mayring 1995) ausgewertet. Mit diesem gängigen Vorgehen bewegen wir uns allerdings in einem für erziehungswissenschaftliche Forschung höchst ungewöhnlichen und äußerst sensiblen Feld: Interviewt wurden Ministerialbeamte in gehobenen bzw. leitenden Positionen, die uns einen Einblick nicht nur in ihre subjektiven Sichtweisen, sondern auch in die internen Arbeitsabläufe ihres Ministeriums gewährten – und dabei mit kritischen Anmerkungen nicht gespart haben. Eine solche Offenheit war nur möglich, weil wir unseren Gesprächspartnern eine absolute Vertraulichkeit zugesagt haben. Das schließt ein, dass es auch für „Insider“ nicht möglich sein darf, anhand dieses Textes unsere Gesprächspartner (bzw. ihre Ministerien) zu identifizieren. Daraus ergibt sich zum einen, dass wir über diese drei Personen nur die folgenden, sehr allgemeinen Angaben machen können: Es handelt sich um Ministerialbeamte mit langjährigen beruflichen Erfahrungen, die in drei verschiedenen Schulministerien deutscher Bundesländer arbeiten. Diese drei Ministerien liegen in ganz unterschiedlichen Regionen Deutschlands, und sie sind auch parteipolitisch unterschiedlich ausgerichtet. Alle drei Interviewpartner verfügen über eine ausgesprochen hohe Expertise, was ministerielles Arbeiten und das eigene Steuerungshandeln angeht. Sie haben zwar unterschiedliche Zuständigkeiten – von pädagogischen Grundsatzfragen bis hin zur Aufsicht über bestimmte Schulformen –, sie sind aber alle mit den Auswirkungen von PISA befasst. Auf genauere Angaben müssen wir hier verzichten. Zudem macht es der Schutz der Vertraulichkeit notwendig, in einigen wenigen Fällen in den wörtlichen Aussagen der Interviewpartner Veränderungen vorzunehmen: Immer dann, wenn unsere Gesprächspartner Begriffe gebraucht haben, die sich einem Bundesland eindeutig zu-rechnen lassen, haben wir diese ausgetauscht, ohne dabei den Sinn des Zitats zu verfälschen.

So wie die Ministerien in den letzten Jahren mit der Verarbeitung von Leistungsvergleichsstudien Neuland betreten haben, so betreten auch wir mit dieser Forschung Neuland. So weit wir sehen gibt es bisher keine Untersuchungen, die sich mit der Verarbeitung von Leistungsvergleichsstudien auf der *Systemebene* befassen. Und das Forschungsfeld „Ministerialbürokratie“ ist bisher höchst selten in den empirischen Blick genommen worden (Ausnahmen Titscher 1975 und Bruder 1980). Deshalb hat die hier präsentierte Pilotstudie ausdrücklich einen explorativen und problemerschließenden

Charakter. Sie zielt darauf ab, in einem jetzt anlaufenden umfassenden Forschungsprozess schärferen Problemsichten und genaueren Fragestellungen vorzudringen.⁴ Deshalb wird das Fazit dieses Aufsatzes auch keine gesicherten Erkenntnisse enthalten, sondern lediglich zu einer geordneteren Problemsicht vordringen können.

2. Empirische Annäherung: ministerielles Steuerungshandeln im Alltag

Die Ergebnisse der Experteninterviews präsentieren wir im Folgenden in zwei Schritten: Im ersten Schritt geht es um die generelle Sichtweise der Gesprächspartner, was die Steuerungsfähigkeit des Schulsystems und den Alltag des ministeriellen Steuerungshandelns angeht. Im zweiten Schritt geht es dann um den Umgang mit der PISA-Studie und ihren Ergebnissen. Bevor wir die Ergebnisse im Einzelnen darstellen, muss jedoch ein Interpretationsproblem angesprochen werden, das in den folgenden Abschnitten virulent wird: Unsere Gesprächspartner beziehen sich in ihren Aussagen auf die jeweilige Praxis ihres Ministeriums; dabei lassen sich Faktenaussagen und Bewertungen nur schwer voneinander trennen. Es ist auch nicht auszuschließen, dass ein anderer Ministerialbeamter aus dem gleichen Ministerium andere Fakten benennen, andere Bewertungen vornehmen und damit ein anderes Bild der Arbeit des Ministeriums zeichnen würde. Deshalb dürfen die folgenden Analysen und Interpretationen nicht als quasi-objektive Beschreibung der Situationen in verschiedenen Ministerien verstanden werden. Vielmehr handelt es sich um drei verschiedene Bilder, die sich drei Personen aufgrund umfänglicher beruflicher Erfahrungen von der Arbeit ihres jeweiligen Ministeriums machen. Doch gerade solche subjektiven Konstruktionen sind unter unserer Erkenntnisperspektive von großer Bedeutung.

2.1 Die Auffassungen von einer guten Steuerung

In den Interviews stellte sich sehr bald heraus, dass unsere Gesprächspartner sowohl zur Steuerungsproblematik als auch zu den Leistungsvergleichsstudien bestens informiert waren und dazu auch ein hochreflexives Theoriewissen einbrachten. Mit dieser inhaltlich-fachlichen Kompetenz verbindet sich bei allen dreien ein ausgeprägtes berufliches Engagement, das auf eine Durchsetzung „moderner“ Steuerungsverfahren im Schulsystem ausgerichtet ist. Alle drei Interviewpartner sind somit Protagonisten und gute Kenner des „neuen“ Steuerungsverständnisses. So verweist Herr B. darauf, dass er sich „sehr intensiv mit dieser Problematik Steuerungselemente einer Verwaltung“ auseinander gesetzt habe, wie z.B. mit dem Führen durch Zielvereinbarungen, mit Budgetierung und

4 Wir werden dieses Problem im Rahmen eines umfangreichen, von der DFG finanzierten Forschungsprojekts („Ministerielle Steuerung und Leistungsvergleichsstudien“ – MiStel) in den Jahren 2003 – 2006 intensiv bearbeiten; Projektmitarbeiter/innen: Kathrin Dederling, Daniel Kneuper, Christian Kuhlmann, Isa Nessel, Klaus-Jürgen Tillmann (Leitung).

Dezentralisierung, aber auch mit der Umsetzung von Fach- und Ressourcenverantwortung. In seiner Arbeit habe er sich besonders um die Leitbildentwicklung für Realschulen (in Kooperation mit Schulaufsicht und Schulen) bemüht; er bezeichnet diese Arbeit als Teil eines „kundenorientierten Qualitätsmanagements“. Auch die Herren A. und C. haben ähnliche Vorstellungen von der Steuerung des Schulsystems eines Bundeslandes. Herr A. beschreibt das von ihm präferierte „moderne Steuerungsmodell“ mit Stichworten wie „Zielvereinbarungen, Evaluationen, Deregulierung, Delegation“. Einen besonderen Stellenwert nimmt für ihn die relative Autonomie einzelner Teilbereiche ein: Man solle an Schulen zwar „Ansprüche stellen, aber die institutionellen Antworten auf diese Anforderungen nicht vorwegnehmen, sondern denen überlassen“.

Diese Notwendigkeit eines autonomen Handlungsfeldes sieht auch Herr B. B. hat eine sehr genaue Vorstellung davon, wie ministerielles Steuerungshandeln idealerweise aussehen sollte: Er spricht sich besonders für die Entwicklung von Standards aus, auf deren Basis gemeinsame Leitziele entwickelt werden und deren Erreichen dann evaluiert werden soll. Er macht diese Vision an einem Beispiel deutlich: „Wir brauchen meinerwegen eine starke Förderung im Bereich Früherziehung ... Wenn das klar ist, dann weiß die entsprechende Gruppe in unserem Haus Bescheid: ‚Ah ja, darauf müssen wir uns konzentrieren‘. Das wird im Ministerium gemacht, das wird in gesetzliche Regelungen getan, die Schulaufsicht agiert danach, und die Handlungsebenen in Kindergärten und Grundschulen arbeiten auch danach. Und dann verabreden wir: ‚Das sind unsere Standards dafür, die haben wir alle vereinbart miteinander und die Analyse sieht so und so aus ... Und wir vereinbaren jetzt für das nächste Schuljahr drei Ziele, und wollen auf dem Weg zur Entwicklung dieser Standards in drei Jahren dazu kommen‘ ... Und dann müsste es ein Evaluationsreferat geben, das müsste eben sagen: ‚Ihr habt jetzt drei Jahre daran gearbeitet, wir schicken jetzt eine externe Gruppe an diese Ebene und prüfen das nach‘“.

Auch Herr C. hat innerhalb des „modernen“ Konzepts von Autonomie und strategischer Steuerung seine Visionen. Dabei ist es ihm besonders wichtig, die verschiedenen Ebenen des Schulsystems (Schule, Schulaufsicht, Ministerium) in die Steuerungshandlungen einzubeziehen: Deshalb fordert er eine Lenkungsstruktur, „die nicht rein ministerial geprägt ist, sondern die die Blickwinkel aus allen Bereichen des Bildungswesens in sich vereint. Das heißt also, wir brauchen eine Art Steuerungsgremium, das zwar angesiedelt ist im Schulministerium, was sich aber zusammensetzt aus Vertretern der Abteilungen des Ministeriums, aus den Leitungsfunktionen der nachgeordneten Behörden (Lehreraus- und Fortbildung, regionale Schulaufsicht). Und dann sollen auch Leitungen aus den Schulen repräsentativ vertreten sein, also meinerwegen für jede Schulform oder so, also so ein etwas größeres Gremium von 10 bis 15 Personen mit hochrangigem Vorsitz, damit sie diese Probleme der Hierarchie und der Weisungsbefugnis dann nicht ... haben“. Er erhofft sich, dass auf diese Weise wesentlich mehr Sachverstand in die Entscheidungsprozesse einfließt und so die Arbeit zwischen den Ebenen wesentlich besser koordiniert werden kann.

Festzuhalten ist somit, dass alle drei Gesprächspartner eine klare Präferenz artikulieren, die auf die Realisierung einer strategischen Steuerung in einem System mit hoher Schulautonomie ausgerichtet ist. Das bedeutet auch, dass alle ministeriums-internen

Prozesse – und die Kritik daran – aus einer solchen Modernisierungsposition gesehen werden. Ob die drei Ministerialbeamten mit einer solchen Sichtweise unter den Kollegen ihres Hauses zu einer Mehrheit oder zu einer Minderheit gehören, wird von ihnen unterschiedlich beantwortet: Während Herr A. explizit feststellt, mit dieser Position innerhalb seines Ministeriums im „Mainstream“ zu liegen, vermitteln die Herren B. und C. einen deutlich anderen Eindruck. Dem entspricht es dann auch, dass Widersprüche zwischen beiden Steuerungskonzepten in der beruflichen Alltagsarbeit von unseren Gesprächspartnern höchst unterschiedlich wahrgenommen werden.

2.2 Widersprüche zwischen „alter“ und „neuer“ Steuerungspraxis

Auf die Frage, wie denn heute das Schulsystem gesteuert wird, berichten alle Befragten von Instrumenten „alter“ (bürokratischer) wie „neuer“ (strategischer) Steuerung. Hierzu Herr A.: „Da sind jetzt auch natürlich immer wieder traditionelle Instrumente ... Natürlich wird weiter über Vorgaben gesteuert. Und auch mit gutem Gewissen“. Doch an möglichst vielen Stellen werden „statt Vorgaben Zielvereinbarungen abgeschlossen, ... und anschließend (erfolgt) die Berichterstattung“. Die angewandten Steuerungsverfahren in seinem Ministerium – so sieht das Herr A. – entfernen sich zunehmend von bürokratischen Strategien hin zu autonomieorientierten Arbeitsformen. Demgegenüber berichten Herr B. und Herr C. eher von einer Dominanz eines bürokratischen, noch stark input-orientierten Steuerungsverhaltens. Jedoch werden von beiden auch Ansätze „neuer“ Steuerung benannt, wie z.B. Schulprogramme, Leitbildentwicklungen und Konzepte interner wie externer Evaluation. Ein Problem sei jedoch – so Herr C. – die Koordination zwischen Elementen der „alten“ und der „neuen“ Steuerungspraxis. An konkreten Beispielen beschreibt er die Reibungen und Konflikte, die dabei auftreten.

Auch aus der Sicht von Herrn B. dominiert das „inputorientierte Verwaltungshandeln“, in dem Schulen als „nachgeordnete Behörden“ behandelt werden. Dies stehe ironischerweise in einem eklatanten Widerspruch zu dem geringen Informationsstand, den sein Ministerium über die Folgen seiner Handlungen habe. Bei allen Vorgaben „wird ja nicht nachgeprüft, ob es erreicht wird. Das ist ja das Phänomenale, wir haben ja keine Messebenen oder Messmöglichkeiten, wir haben keine Berichterstattung ... Wir wissen gar nicht, wie Schulen vor Ort genau funktionieren. Zum Beispiel ‚Qualität des Religionsunterrichts‘: Dafür bin ich im Ministerium eigentlich zuständig, sodass ich darüber was aussagen müsste. Wie denn?“ Innerhalb seines Ministeriums hat Herr B. mehrfach Anregungen gegeben, bestimmte Probleme mit modernen Steuerungsverfahren (z.B. mit der Entwicklung eines Qualitätsmanagement-Modells) zu bearbeiten. Nach seiner eigenen Einschätzung war er damit nicht sehr erfolgreich; er stieß auf Widerstände, die er insbesondere in der vorliegenden hierarchischen, bürokratischen Struktur verortet.

Ganz anders schätzt Herr A. die Situation in seinem Bundesland ein: „Natürlich gibt es weiterhin Richtlinien, auch Lehrpläne“. Er macht aber deutlich, dass diese klassischen Formen der Vorgaben zunehmend an das „neue“ Steuerungsmodell anknüpfen, wie z.B.

bei „Vorgaben für die Schulentwicklung in nächster Zeit“. Diese Vorgaben verortet er im Bereich der strategischen Steuerung. In ähnlicher Weise fügt er an: „Natürlich wird dann weiter mit Ressourcen gesteuert ... gezielte Ressourcenzuweisung im Hinblick auf Problemgebiete, Problemschulen usw.“. Diese gezielte Zuweisung, auch für spezielle Innovationen, unterscheidet sich deutlich von der früheren Praxis, wo „mit der Gießkanne übers Land gegangen wurde“. Herr A. sieht in dem von ihm beschriebenen neuen Steuerungskonzept (und seiner weitgehenden Umsetzung) „einen gemeinsamen Fundus von grundüberzeugenden Reflexionen, Gedanken“ in seinem Ministerium und verortet sich selbst „im Mainstream derjenigen, die da arbeiten“. Hier gebe es seit Anfang der 90er-Jahre eine Kontinuität. Damals habe es in seinem Bundesland „einen Paradigmenwechsel auch in den Grundvorstellungen des Denkens“ gegeben, und zwar nicht nur im Ministerium, sondern auch in der regionalen Schulaufsicht: „Es gibt kein naives Steuerungsverständnis mehr“.

Herr B. sieht – wie auch Herr C. – einen solchen Konsens über Steuerung innerhalb seiner Institution nicht: Darüber „findet keine inhaltliche Diskussion statt“. Insgesamt beobachtet er vielmehr eine hierarchische Grundstruktur, die ihm insbesondere im Umgang mit der regionalen Schulaufsicht auffällt: „Dienstbesprechungen, das sind diese Verkündigungsveranstaltungen, wo die Abteilungsleiter und die Referenten vorne sitzen und jeder sagt noch mal: ‚Das erwarten wir, das wollen wir, und so wird es gemacht‘ ... Es findet keine inhaltliche Diskussion statt. Die gibt es kaum“. Vor diesem Hintergrund urteilt er: „Von der lernenden Organisation, die ja eingefordert wird, sind wir meilenweit entfernt“. Es existiert aus seiner Sicht kein einheitliches Steuerungskonzept im Ministerium. Auch Herr C. sieht eine Dominanz bürokratischer Steuerungselemente und hat zugleich große Zweifel, was deren Wirksamkeit angeht: „Die Ebene der Lehrplangvorgaben ist ein begrenzt wirksames Steuerungsinstrument ... Die Ebene der Gesetze und Verordnungen kann beliebig unterlaufen werden, das wissen wir auch. Die Ressourcenplanung ist zwar ein sehr wirksames Steuerungsinstrument, aber bei uns kein sehr reflektiert eingesetztes“. Zugleich sieht Herr C. aber auch, dass zu diesen Elementen der bürokratischen Steuerung einzelne Elemente eines neuen Steuerungsmodells hinzugeetreten sind: „Wir haben eine Veränderung der Steuerung im Grunde genommen, die jetzt so eine Mischung aus einer Steuerung ist, die von der Schule ausgeht und einer, die immer noch von oben ausgeht, ausgehen muss, weil wir ja die Rahmenvorgaben und die Ressourcenplanung nach wie vor machen müssen als Bildungsverwaltung; wir haben also in dieser Mischung noch keine Neudefinition der Rollen wie der Aufgaben, die sich daraus ergeben“. Anhand konkreter Beispiele macht er deutlich, dass innerhalb der Bildungsverwaltung im Nebeneinander von projektorientierten Vorgehensweisen und hierarchischer Organisation erhebliche Effizienzprobleme entstehen.

In allen drei Fällen wird somit deutlich, dass sich der Diskurs über Steuerung – und dass sich die Alltagserfahrungen – zwischen dem traditionell-administrativen und dem neuen, kontextorientierten Steuerungsmodell bewegen. Dabei setzen sich alle drei Ministerialbeamten engagiert für eine zunehmende Realisierung des „neuen“ Steuerungsmodells ein; alle drei kennen sich auch mit den theoretischen Implikationen dieses Steuerungsmodells und mit dem dazugehörigen „Werkzeugkasten“ bestens aus. Wenn

sie sich zum „alten“ Steuerungsmodell äußern, wird dies als eine überständige, eher naive, aber immer noch gängige Praxis beschrieben. Bezeichnet wird es mit Begriffen wie „hierarchische Durchsetzung“, „Machtorientierung“, „fehlende Diskussionen“. Als ein Konzept, das ebenfalls auf theoretischen Begründungen aufbaut (vgl. Kap. 2.1), wird es wohl nicht gesehen. Aus dem Verhältnis dieser beiden Steuerungsmodelle im Alltag der Behörde ergeben sich ganz unterschiedliche Widerspruchserfahrungen. Während in der Sicht von Herrn A. das Handeln in seinem Ministerium insgesamt dem Typus der „modernen Steuerung“ sehr nahe kommt, sehen die beiden anderen ihre Ministerien eher verhaftet in der Tradition bürokratischer Steuerung – mit lediglich punktuellen Ansätzen in Richtung Autonomie und strategischer Steuerung. Als ein Hemmnis für die Umsetzung neuer Steuerungsmodelle werden hier vor allem die vorhandenen hierarchischen Strukturen und deren konventionelle Nutzung insbesondere durch die Leitungsebene hervorgehoben. Aus dieser Widersprüchlichkeit ergeben sich immer wieder Konflikte, bei denen sich letztlich die hierarchischen Strukturen durchsetzen. Innerhalb dieses Kontextes und seiner Widersprüchlichkeiten werden in den Ministerien nun die PISA-Studie und ihre Ergebnisse verarbeitet.

2.3 Der ministerielle Umgang mit der PISA-Studie

Im Folgenden beschäftigen wir uns mit der Frage, in welcher Weise in diesen drei Schulministerien die Ergebnisse der PISA-Studie zunächst erwartet, und in welcher Weise sie dann verarbeitet wurden. Dabei setzen die drei Ministerialbeamten in den Interviews sehr unterschiedliche Schwerpunkte, sie kommen auch zu deutlich unterschiedlichen Einschätzungen. Wir ordnen diese Aussagen, indem wir zunächst zwischen zwei zeitlichen Abschnitten unterscheiden: das Warten auf die PISA-Ergebnisse und die Bearbeitung der dann vorliegenden Ergebnisse. Nachdem unsere Gesprächspartner diese beiden Phasen beschrieben haben, nehmen sie eine Einschätzung unter zwei Aspekten vor: Zunächst äußern sie sich zu der Frage, wie die Verarbeitung der Ergebnisse durch den bildungspolitischen Legitimationsdruck beeinflusst wurde, um sodann abschließend einzuschätzen, welchen Nutzen sie der PISA-Studie und ähnlichen Untersuchungen als Steuerungsinstrument zusprechen. Zu betonen ist noch, dass es uns im Folgenden nicht darum geht, den „Output“ der ministeriellen Entscheidungsprozesse (Welche Maßnahmen werden wo realisiert?) je im Einzelnen aufzulisten (vgl. dazu Hovestadt 2003). Vielmehr geht es uns um die Verarbeitungs- und Verkehrsformen, die in einem Ministerium mit der PISA-Studie verbunden sind, und die sich in den Erfahrungen unserer Gesprächspartner niederschlagen.

2.3.1 Vorbereitung auf die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse

Die vor 1997 geführte Diskussion über die Frage, ob das jeweilige Land einer Beteiligung an PISA zustimmen solle, wurde so gut wie gar nicht auf der Ebene der Fachbe-

amten, sondern auf höchster politischer Ebene geführt. Der zuständige Minister – so etwa Herr A. – „wusste, dass das unvermeidbar war“. Eine Nichtteilnahme sei aus politischen Gründen „gar nicht denkbar gewesen“. So wurde im Vorfeld weniger über den Beschluss selbst diskutiert, als vielmehr über dessen Konsequenzen. Sorgen und Befürchtungen – was die PISA-Ergebnisse angeht – gab es in allen drei Ministerien. Doch wurde in der Wahrnehmung unserer Gesprächspartner damit sehr unterschiedlich umgegangen. Wie auch schon bei der Einschätzung des allgemeinen Steuerungsverhaltens unterscheidet sich der Bericht, den Herr A. über die Arbeit in seinem Ministerium gibt, grundlegend von den Berichten der beiden anderen Interviewpartner.

Beginnen wir mit den Schilderungen der Herren B. und C.: Herr B. beschreibt die Situation vor der Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse in seinem Hause als eine Mischung aus Hoffen und Bangen. Während einerseits die Befürchtung geäußert wurde, dass bekannte oder vermutete Schwachstellen aufgedeckt werden könnten, gab es andererseits die Hoffnung auf grundlegende Reformen finanzieller wie schulstruktureller Art. Herr C. hingegen verweist vor allem auf die Sorgen, die im Vorfeld bestanden. Anlass dazu boten die Handlungserfordernisse, die aus den Befunden der Studie für das Schulministerium erwachsen konnten. Es wurde angenommen, dass man u.a. aufgrund fehlender Strukturen und Kompetenzen innerhalb des Hauses – auch aufgrund fehlender Ressourcen – diesen vermuteten Anforderungen gar nicht gerecht werden könne. In der Phase vor der Bekanntgabe der PISA-Befunde habe man deshalb gebannt ausgeharrt und auf das Ereignis der Veröffentlichung gewartet. Vor diesem Hintergrund bildete sich im Ministerium von Herrn C. aber immerhin eine Arbeitsgruppe, „die zunächst einmal das Design der Studie zur Kenntnis genommen hat“ und sodann Überlegungen darüber anstellte, wie die anstehende Informationsverarbeitung organisatorisch gestaltet werden könnte. Es wurde überlegt, welche Referate im Hause für welche potenziellen Ergebnisbereiche und für die damit verbundenen Planungen und Umsetzungen zuständig sein sollten. Die dabei eingeforderte projektorientierte Kooperation einer größeren Zahl von Referenten wurde jedoch nicht realisiert. Vielmehr scheiterte dieser Vorschlag an der im Ministerium üblichen, auf Einzelreferate bezogenen Arbeitsstruktur. Anders formuliert: Eine Strategie zur angemessenen Bearbeitung einer solch komplexen Studie wurde zwar vorgeschlagen, konnte sich jedoch nicht durchsetzen.

Herr A. schildert solche Probleme nicht. Auf die Veröffentlichung der internationalen wie der nationalen PISA-Ergebnisse und deren Verarbeitung bereitete man sich in seinem Ministerium umfangreich anhand inhaltlich-strategischer Überlegungen vor. Auf der Basis einer umfassenden Ergebnisanalyse bereits vorliegender Leistungsvergleichsstudien hat man zunächst einmal „versucht, Szenarien durchzuspielen, was denn kommen könnte“. Es wurden unterschiedliche Varianten entwickelt, die im Sinne von mehr oder weniger wahrscheinlichen Möglichkeiten erörtert wurden. Sowohl für die Ergebnisse des internationalen als auch für die des nationalen Vergleichs wurden solche Szenarien durchgespielt, die jeweils vom „worst case“ bis zu einem optimalen Ergebnis reichten. Jeweils eines der Szenarien entsprach dann auch in etwa den tatsächlichen Ergebnissen: „Dann war das relativ nah an dem, was da kam“ (Herr A.). Für die verschiedenen, zunächst nur antizipierten Problembereiche wurden sowohl bildungspolitische

Optionen festgelegt als auch Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung erarbeitet. Derart gewappnet erwartete man in diesem Ministerium die Veröffentlichung des internationalen und des nationalen Ländervergleichs. Weil die Grundsatzfragen im Vorfeld „als Vorüberlegung“ bereits geklärt wurden, „fiel das alles (gemeint sind die dann folgenden Maßnahmenankündigungen) dabei später nicht vom Himmel“ (Herr. A.).

Die Berichte machen sehr deutlich, dass die Vorbereitungen auf die Veröffentlichung der PISA-Ergebnisse in den Ministerien sehr unterschiedlich gestaltet wurden. Das Spektrum reicht dabei von bangem Warten bis hin zu einer ausgefeilten inhaltlich-strategischen Vorbereitung. Dabei fällt auf, dass aus dem Ministerium, in dem nach den Aussagen von Herrn A. das „neue“ Steuerungsmodell am stärksten Fuß gefasst hat, auch über die differenziertesten Vorbereitungen berichtet wird. Hier ist offensichtlich mit hoher wissenschaftlicher wie politisch-strategischer Kompetenz vorgegangen worden. Demgegenüber erweckt die Beschreibung der Herren B. und C. den Eindruck, als bestehe innerhalb einer eher hierarchischen Steuerungspraxis noch wenig Bereitschaft, sich inhaltlich und strategisch auf die Veröffentlichung solcher Ergebnisse einzustellen. Bei der folgenden Beschreibung der Ergebnisrezeption wird man sehen, ob sich dieser Eindruck bestätigt.

2.3.2 Rezeptionsprobleme bei den PISA-Ergebnissen

Am 4.12.2001 erfolgte dann die Veröffentlichung des internationalen Ländervergleichs. Zwar übte das eher mäßige Abschneiden der deutschen Schülerinnen und Schüler einen erheblichen legitimatorischen Druck auf die Schulministerien insgesamt aus. Doch weil zu diesem Zeitpunkt noch keine Ergebnisse der einzelnen Länder vorlagen, wurden die schlechten Ergebnisse bewusst als „ein gemeinsames deutsches Problem aller Länder“ (Herr A.) betrachtet. Dementsprechend reagierte die Kultusministerkonferenz – und damit alle Bundesländer gemeinsam – mit einem Maßnahmenkatalog, der noch im Dezember 2001 verabschiedet wurde. Mit der Veröffentlichung der Länderergebnisse, die etwa sechs Monate später – am 25.6.2002 – erfolgte, verstärkte sich dann der ohnehin schon bestehende Legitimationsdruck insbesondere für die Bundesländer, die auch im innerdeutschen Vergleich eher schlecht abgeschnitten hatten. Jetzt stellte sich auch öffentlich die Frage nach länderspezifischen Reaktionen auf länderspezifische Ergebnismuster. Auf diese Legitimationsproblematik gehen wir im nächsten Abschnitt ein. Hier geht es jetzt zunächst um die Frage: Wie wurden die PISA-Ergebnisse nach ihrer Veröffentlichung in den Ministerien rezipiert – und welche Probleme traten dabei auf? Angesichts der bisherigen Darstellung verwundert es nicht, dass Herr A. relativ wenig Probleme beschreibt, während die Herren B. und C. dies ganz anders sehen.

Herr C. verweist zunächst auf ein generelles Problem, das sich aus dem Charakter der PISA-Studie ergebe: Aufgrund der Vielzahl ihrer Einzelbefunde sei die Studie für den Leser eher verwirrend. Das müsse sie auch sein, „weil die Sache eben komplex ist“. Eine Chance, eindeutige Zusammenhänge zwischen einzelnen Aspekten herzustellen, habe man deshalb nicht; denn stets sehe man „dieses Bündel von Wirkungen und

Wechselwirkungen“. Damit sei die Möglichkeit, unmittelbar und schnell Handlungskonsequenzen zu ziehen, extrem erschwert. Angesichts des Handlungsdrucks, unter dem Ministerialbeamte stünden, läge es dann sehr nahe, dass die Studien eher selektiv gelesen werden, um so auch die eigene bildungspolitische Position zu bestätigen. Die Rezeption der PISA-Studie sei durch solche Prozesse stark beeinflusst worden.

Von Herrn B. werden die PISA-Ergebnisse insgesamt als positiv eingeschätzt, weil durch sie die Diskussion über notwendige Reformen intensiviert worden sei. Um im Geschäftsbereich seines Ministeriums die Rezeption der Befunde zu erleichtern und einen kommunikativen Austausch über die gemeinhin deutlich voneinander getrennt agierenden Abteilungen und Referate zu ermöglichen, seien „massive Fortbildungsveranstaltungen für alle Ebenen“ durchgeführt worden. Damit sei „versucht (worden), über eine ganz wichtige Strategie, nämlich Aufklärung, miteinander ins Gespräch (zu) kommen, da Ursachenforschung zu betreiben“. Dabei wurden – so Herr B. – auch kompetente externe Referenten eingesetzt. Gegenstand dieser Tagungen waren die Ergebnisse der PISA-Studie und Diskussionen zu Ursachen und möglichen Maßnahmen, verbunden mit der Hoffnung: „Mensch, jetzt kriegen wir mal 'raus, was läuft bei uns denn so verkehrt?“ Herr B. berichtet ferner, dass sich in seinem Hause eine PISA-Arbeitsgruppe gebildet habe, die sich in zahlreichen Sitzungen mit den Befunden der Studie auseinander gesetzt habe. Diese Gruppe, die quer zu den bisherigen Referaten eingerichtet wurde, diene aus der Sicht von Herrn B. aber auch der Beruhigung des Gewissens vieler Kollegen im Ministerium: „Da waren wir oder die Mitarbeiter erst mal froh, dass es so etwas gab, weil man sich erhofft hat, da wird 'ne Analyse gemacht unserer ganzen Bildungssituation, wir kriegen Ergebnisse oder man hat sich bemüht, Ursachen zu entwickeln“. Herr B. hat auf diese Arbeitsgruppe große Hoffnungen gesetzt, umso enttäuschter äußert er sich jetzt: Die Ergebnisse der Gruppe seien so gut wie gar nicht ins Haus vermittelt worden, vielmehr „halten die das unter Verschluss. Alle wissen, da arbeiten irgendwelche und denken nach, aber wir wissen gar nichts darüber“. Im weiteren Verlauf des Interviews wird deutlich, dass ein Grund für diesen Sachverhalt darin liegt, dass die ursprünglich quer zu den Referaten installierte Gruppe wieder in die alte Organisationsstruktur eingereiht wurde. Die Arbeitsgruppe wurde zu einem Quasi-Referat und der Informationsfluss verlief in den gewohnten Bahnen nur entlang der Hierarchie-Stufen. So nimmt Herr B. als Ergebnis der Arbeit dieser Gruppe einen von der Hausspitze bereits verabschiedeten, umfassend angelegten Maßnahmenkatalog entgegen, der nun als Handlungsrichtung für das Ministerium gilt. Einzelne Maßnahmen dieses Katalogs spricht Herr B. an: Schulprogrammarbeit, neue Kerncurricula, Qualitätsstandards und zentrale Leistungstests, Verstärkung interner und externer Evaluation. Herr B. berichtet somit von einem Rezeptionsprozess, der mit intensiver Fortbildung für eine große Zahl von Beschäftigten aller Ebenen des Bildungssystems verbunden wurde. Dieser „offenen“ Verarbeitungsform steht im Ministerium eine eher „geschlossene“ gegenüber: Eine interne Arbeitsgruppe arbeitet der Hausspitze bei der Formulierung von Maßnahmen zu, ohne dass dies in die Fachreferate zurückgekoppelt wird. Somit stehen auch bei diesem Rezeptionsprozess in den Augen von Herrn B. Elemente der „neuen“ und der „alten“ Steuerungsstrategie eher unverbunden nebeneinander.

2.3.3 *Der Umgang mit dem bildungspolitischen Legitimationsdruck*

Weiter vorn haben wir aufgezeigt, dass es bei dem ministeriellen Umgang mit den PISA-Ergebnissen nicht nur – vielleicht nicht einmal vorrangig – um Probleme des Qualitätsmanagements im Schulsystem geht. Vielmehr ist es für das Ministerium nicht weniger wichtig, innerhalb der z.T. heftigen öffentlichen Debatte eigene Positionen zu vertreten und dafür Akzeptanz zu schaffen. Bei der Beschreibung der unterschiedlichen Formen, in denen sich die Ministerien auf die PISA-Veröffentlichung vorbereitet haben, ist dies ja bereits angeklungen. Hier können wir anknüpfen, indem wir vor allem die Aussagen von Herrn A. und Herrn C. vergleichend gegenüberstellen.

Betrachtet man zunächst den Bericht von Herrn A., so entsteht der Eindruck, dass sich sein Ministerium taktisch klug und kompetent verhalten hat: Noch bevor die Ergebnisse des Bundesländervergleichs der Öffentlichkeit präsentiert wurden, stellte es ein Maßnahmenbündel vor und leitete entsprechende Aktivitäten ein. Dabei stand dieses Programm zum einen im Konsens mit den Maßnahmen der KMK, zugleich wurde damit aber auch die Linie der bisherigen Bildungspolitik des Bundeslandes fortgesetzt. Herr A. betont, dass der zuständige Minister ganz bewusst entschieden habe, schon vor der Veröffentlichung der Ergebnisse von PISA-E mit einem Handlungsprogramm an die Öffentlichkeit zu treten. Dieses Programm sollte so konzipiert werden, „dass es nach Möglichkeit den Grossteil der Fragestellungen, die ... bei PISA-E auf uns zukommen, mit abdecken sollte ... Die Überlegung war, also wenn jetzt PISA-E kommt, und es kommt jetzt meinetwegen ein schlechtes Ergebnis in einem Kompetenzbereich, dann müssen wir sagen, wir haben bereits ... den Start einer entsprechenden Initiative verkündet und die läuft jetzt so und so“. In der Phase zwischen der Veröffentlichung der internationalen und der nationalen Ergebnisse sind dann „die ersten Aktivitäten schon passiert“. Auf diese Weise konnten „bestimmte Meilensteine bereits vor PISA-E auch in Gang“ gesetzt werden. Dieses vorausdenkende Vorgehen ist nach Meinung von Herrn A. notwendig, denn: „Das kann man nicht nur auf der Symbolebene machen, sondern da muss ja was Konkretes“ passieren. Es wird deutlich, dass bei dieser von Herrn A. berichteten strategischen Vorbereitung auf die PISA-Ergebnisse die politischen Legitimationsprobleme eine zentrale Rolle gespielt haben; durch die gezielte Platzierung von potenziell wichtigen Maßnahmen sollte die Kompetenz und Handlungsfähigkeit des Ministers (und seines Hauses) unter Beweis gestellt werden. Dabei blieb es nicht bei einer Ankündigungspolitik, sondern es wurden einige Maßnahmen – etwa zur Leseförderung – sehr schnell real in Gang gesetzt. Diese Maßnahmen lassen sich je für sich als pädagogisch sinnvolle Reaktion auf die bei PISA aufgezeigten Defizite verstehen, sodass sie durchaus auch als angemessene Schritte eines Qualitätsmanagements bewertet werden können.

Die öffentliche Debatte über das eher mäßige Abschneiden der deutschen Schülerinnen und Schüler übte auch auf das Haus des Herrn C. einen starken Legitimations- und Handlungsdruck aus. Herr C. berichtet, dass man in seinem Hause auch ohne längere Vorbereitung relativ schnell auf die Veröffentlichung der Ergebnisse reagieren musste. Dabei habe man anhand von Presserklärungen eine positive Darstellung der bisherigen eigenen Arbeit angestrebt. Behauptet wurde, dass durch die PISA-Ergebnisse

die bereits vor Monaten gefassten bildungspolitischen Entscheidungen (und die daran anschließenden Maßnahmen) bestätigt worden seien und die Regierungsparteien folglich auf dem richtigen Weg seien. Herr C. betont außerdem, dass der erhebliche Druck, unter dem in einer solchen Situation Schulministerien stehen, das Vorbringen von Behauptungen begünstigen, denen dann nicht immer ein entsprechendes Handeln folge: „Man bewegt sich reflexiv im Grunde auf der Ebene: ‚Wie gelingt eine optimale Außendarstellung?‘“. Dazu gehören auch Appelle zur Besonnenheit, die die Probleme verschieben nach dem Motto: „Jetzt warten wir doch erst mal ab, was überhaupt rauskommt, wenn nach PISA dann PISA-E kommt, und dann kommt PISA-2003“.

Somit berichtet auch Herr C. von einem großen öffentlichen Legitimationsdruck, der das Ministerium zu Absichtserklärungen und Handlungen gezwungen habe. Die Bereiche, um die es da geht (insbesondere Leseförderung), sind z.T. mit den von Herrn A. erwähnten identisch. Dennoch werden Unterschiede im Vorgehen sehr deutlich: Herr C. berichtet von einer Art Entkoppelung zwischen der inhaltlichen Rezeption und der bildungspolitischen Reaktion. Dabei werde dem Legitimationsdruck mit Erklärungen und Ankündigungen begegnet, die nur z.T. durch die Ergebnisse der PISA-Studie gedeckt seien. Zugleich habe die Frage nach der „optimalen Außendarstellung“ eine eindeutige Priorität gehabt.

In der Wahrnehmung und Darstellung von zwei Ministerialbeamten (Herrn A. und Herrn C.) finden sich damit zwei sehr unterschiedliche Muster, was das Verhältnis zwischen einer kompetenten Rezeption und daran anknüpfenden Qualitätsüberlegungen auf der einen Seite und der Wahrnehmung der politischen Legitimationsproblematik und ihrer Bearbeitung auf der anderen Seite angeht. Herr A. berichtet von einer Art integrierter Strategie, die bei der Antizipation der möglichen Ergebnisse beginnt, die differenzierte Rezeption der PISA-Studie einschließt und zu inhaltlich begründeten und politisch klug platzierten Maßnahmevorschlägen führt. Demgegenüber berichtet Herr C. von einem wenig strategischen Vorgehen: Ein Verfahrensvorschlag zur umfassenden Vorbereitung auf die Ergebnisse scheitert, und auf den öffentlichen Legitimationsdruck wird mit Ad-hoc-Erklärungen reagiert, die nur z.T. durch die PISA-Ergebnisse gedeckt sind.

2.3.4 Verarbeitete Erfahrungen: Die Sicht der „Steuerleute“ auf Leistungsvergleichsstudien

Bisher haben wir differenziert dargestellt, welche Erfahrungen drei leitende Beamte aus verschiedenen Schulministerien in ihrem beruflichen Alltag mit der Be- und Verarbeitung der PISA-Studie gemacht haben. Das Konzept der internationalen Leistungsvergleichsstudien – das haben wir weiter vorn aufgezeigt – ist darauf ausgerichtet, solchen leitenden Bildungsmanagern Wissen und Erkenntnisse zu vermitteln, mit denen sie dann das Schulsystem besser steuern können sollen. Welchen Wert sprechen nun aber diese „Steuerleute“ – also unsere Ministerialbeamten – vor dem Hintergrund ihrer PISA-Erfahrungen solchen Leistungsvergleichsstudien zu?

Herr B. sieht – bei aller Kritik am Vorgehen in seinem Haus – eine positive Wirkung der PISA-Studie und damit auch einen nützlichen Effekt für die Arbeit im Ministerium. Dabei schreibt er der Studie vor allem eine legitimierende, unterstützende und motivierende Funktion für laufende Innovationsprozesse zu: „Ich denke, was meine Ministerin auf den Weg bringen wollte, das hat ganz starke Unterstützung gefunden und in einzelnen Teilbereichen auch ’ne Ausweitung ihrer Vorhaben, und ich denke, so für sie persönlich war das auch wichtig, ... dass sie auf dem richtigen Schiff war und das motiviert einen ja auch selber dann, sich noch wieder mehr einzusetzen“. Einen solchen Motivationsschub beobachtet Herr B. auch bei seinen Kollegen: Durch das große öffentliche Interesse an den PISA-Ergebnissen habe die Bildungspolitik in der Konkurrenz zu anderen politischen Bereichen einen höheren Stellenwert erhalten, was in erster Linie positive finanzielle Konsequenzen gehabt habe. Auch habe die Studie Schwachstellen im Bildungssystem aufgezeigt, ebenso wie ein Informationsdefizit zu verschiedenen Aspekten im Ministerium. Schließlich habe die Studie einige relevante Hinweise für konkrete Reformmaßnahmen gegeben: Dies gelte vor allem für das Literacy- und Kompetenzkonzept, das in die Entwicklung von Standards und Basiscurricula eingeflossen sei. Für Herrn B. liegt der Wert der PISA-Studie somit vor allem in ihrer bildungspolitischen Wirkung: Indem die PISA-Studie der Bildungspolitik eine stärkere öffentliche Unterstützung verschafft habe, habe sie sowohl die Arbeit seiner Ministerin als auch die eigene Arbeit erleichtert. Daneben – aber in der Bedeutung deutlich abgesetzt – werden Ergebnisse genannt, die als hilfreich für die eigenen curricularen Steuerungsaktivitäten angesehen werden.

Herr C. spricht den Leistungsvergleichsstudien grundsätzlich einen hohen Wert zu: „Diese externen Evaluationen sind ein ganz wichtiges Steuerungsinstrument“. Sie würden jedoch „weitgehend wirkungslos bleiben“, wenn das mit ihrer Hilfe gewonnene Systemwissen nicht die Ebene der Einzelschulen erreiche, um dort die Schul- und Unterrichtswirklichkeit zu verbessern. Dazu müsse es allerdings „in einzelschulisches Wissen und Handeln“ übersetzt werden. Benötigt werde dafür ein „direkt umsetzbares Steuerungs- und Planungsinstrumentarium“. Gelungen sei dies zumindest in Ansätzen im Falle der TIMS-Studie, weil dort unterrichtsrelevante Anschlussprojekte (SINUS) initiiert wurden. Solche praxiswirksamen Anschlüsse an die PISA-Studie vermisst Herr C. Das notwendige, aber bisher weitgehend fehlende Planungshandeln nach PISA würde es vor allem erfordern, die Rollen und Aufgaben der unterschiedlichen Ebenen (Ministerium, Schulaufsicht, Schule) zu klären. Herr C. stellt damit die Relevanz der PISA-Studie für die Entwicklung der Schulen in den Mittelpunkt.

Herr A. hingegen unterscheidet scharf zwischen einer Evaluation auf Schulebene und einer Output-Kontrolle auf Systemebene. Von den internationalen Leistungsvergleichsstudien könne und wolle man nur das Letztere erwarten. Wie er dazu steht, beantwortet er mit einem knappen Verweis auf die historische Entwicklung in seinem Bundesland: Als sich in der ersten Hälfte der 90er-Jahre das „neue“ Steuerungsmodell verbreitete und durchsetzte, hätten Leistungsvergleichsstudien und regelmäßige Output-Kontrollen noch keine Rolle gespielt: „Also, der Gedanke einer systematischen Output-Steuerung auf Systemebene, der war nicht da. Das wäre jetzt auch ein Mythos,

wenn man (das) sagen würde ... Sondern der Gedanke ist uns durch TIMSS wirklich als Ei ins Nest gelegt worden. Aber nach TIMSS war es klar: Es geht nicht anders ... Und es ging wirklich nur noch um die Ausgestaltung, nicht mehr um die Frage, ob“. Die TIMSS-Ergebnisse 1996 bezeichnet Herr A. somit als Wendepunkt. Diese Ergebnisse hätten gezeigt, wie man mit solch einer Vergleichsforschung über die Stärken und Schwächen eines Schulsystems informiert werden könne. Leistungsvergleichsstudien gehörten deshalb inzwischen zum Arsenal der neuen Steuerungsinstrumente im Land. „Der Gedanke der Output-Steuerung, stärker auf Schulebene“ sei im Ministerium inzwischen breit akzeptiert. Entsprechend werde in diesem Land an zentralen Tests gearbeitet. Und was das System-Monitoring angeht, so sei „inzwischen die Grundüberzeugung da, dass sie Erkenntnisse bringt, die wir sonst nicht bekommen würden“. „Ja also, ich glaub, die zweifelt im Ministerium keiner an“.

Festzuhalten ist somit, dass die drei Experten auch nach sehr unterschiedlichen Erfahrungen mit der Verarbeitung der PISA-Ergebnisse zunächst einmal alle zu einer positiven Einschätzung kommen: Alle drei halten Leistungsvergleichsstudien auch weiterhin für nützliche und hilfreiche Instrumente. Dabei muss man aber auf die Nuancen achten; denn nur die Bewertung von Herrn A. stimmt relativ nahtlos mit dem weiter vorn referierten Begründungskonzept überein: Leistungsvergleichsstudien sollen der Output-Kontrolle auf der Systemebene dienen und im Ministerium zur Systemsteuerung verwendet werden. Herr B. hingegen betont die bildungspolitische Dimension: Die PISA-Studie sei hilfreich, weil sie die öffentliche Unterstützung für Bildungsfragen mobilisiere. Die Funktion der Steuerungshilfe wird demgegenüber als eher nachrangig gesehen. Und Herr C. fordert vor allem eine „Umsetzung in einzelschulisches Wissen und Handeln“ ein, ohne die solche Studien für die Planung und Steuerung wenig Relevanz gewinnen würden.

3. Fazit

Bürokratische oder strategische Steuerung des Schulsystems? Dies ist nicht allein eine akademische Diskussion, sondern beschreibt zugleich auch die widerspruchsvollen Bewegungen, die sich gegenwärtig in Schulministerien (und ihren nachgeordneten Einrichtungen) vollziehen. Jedenfalls nehmen unsere Gesprächspartner dies so wahr: „Alte“ und „neue“ Steuerungsphilosophie stehen überwiegend neben- und gegeneinander, nur in einem Fall wird von einem weitgehend geglückten Übergang berichtet. Aus diesem Neben- und Gegeneinander ergeben sich erhebliche Arbeitsprobleme für die „Steuerleute“ – und wohl auch viele Frustrationserfahrungen für diejenigen, die dem Modell der strategischen Steuerung zum Durchbruch verhelfen wollen.

Vor diesem Hintergrund findet die Verarbeitung der PISA-Ergebnisse statt. Dabei fällt als Gemeinsamkeit auf, dass in allen drei Fällen die *inhaltliche* Rezeption mit der *politisch-strategischen* Verarbeitung eng verknüpft war: Es ging stets darum, die Interpretation der Ergebnisse mit der öffentlichen Ankündigung entschlossenen Handelns zu verbinden. Zugleich sind aber auch die Unterschiede unübersehbar: Antizipation der

Ergebnisse, Rezeption und Interpretation der vorliegenden Daten, Verknüpfung von Rezeption und Maßnahme-Ankündigungen – in all diesen Punkten beschreiben unsere Gesprächspartner sehr unterschiedliche Vorgehensweisen, die sie als mehr oder weniger angemessen und kompetent bewerten. Dabei entsteht der folgende Eindruck, der für unsere weitere Forschung von Belang sein dürfte: In dem Ministerium, in dem sich die strategische Steuerung als akzeptierte Praxis am weitesten durchgesetzt zu haben scheint, findet sich ein Umgang mit der PISA-Studie, der sowohl auf der inhaltlichen wie auf der politischen Ebene als vorausschauend und kompetent beschrieben wird. Dazu gehört die frühe Antizipation der Ergebnisse genauso wie die inhaltlich relativ unvoreingenommene Rezeption und die Verschränkung von Qualitätsmanagement und politischen Ankündigungen. In dem Haus, in dem das hierarchische Vorgehen besonders dominant zu sein scheint, wird auch der Umgang mit der PISA-Studie als wenig vorausschauend und wenig kompetent beschrieben: keine Antizipation der Ergebnisse, eine stark subjektiv gefärbte Rezeption, mangelnde Passung zwischen den Ergebnissen und den politischen Ankündigungen.

Diese Einschätzung richtet die Aufmerksamkeit auf das Verhältnis, das in einem Ministerium zwischen der eigenen Steuerungspraxis und der Verarbeitung von Leistungsvergleichsstudien besteht. Als Hypothese formuliert: Leistungsvergleichsstudien (als *ein* Element eines „neuen“ Steuerungsmodells) können in Ministerien umso angemessener, umso kompetenter rezipiert und verarbeitet werden, je stärker sich in diesen Ministerien selbst ein solches „neues“ Steuerungsverständnis schon durchgesetzt hat. In unserer weiteren Forschung werden wir dieser Hypothese nachzugehen haben.

Literatur

- Ackeren, I.v./Klemm, K. (2000): TIMSS, PISA, LAU, MARKUS und so weiter. Ein aktueller Überblick über Typen und Varianten von Schulleistungstudien. In: Pädagogik 52, H. 12, S. 10-15.
- Baumert, J. (1980): Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung. In: Projektgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung (Hrsg.): Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analysen (Band 1) Reinbek: Rowohlt, S. 589-748.
- Baumert, J./Lehmann, R. u.a. (1997): TIMSS. Mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht im internationalen Vergleich. Deskriptive Befunde. Opladen: Leske + Budrich.
- Biewer, W. (1994): Steuerung und Kontrolle öffentlicher Schulen. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand.
- Bildungskommission NRW (1995): Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes NRW. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand.
- Bos, W./Postlethwaite, N. (2000): Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven internationaler Schulleistungsforschung. In: Rolff, H.G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung (Band 11) Weinheim/München: Juventa, S. 365-386.
- Bos, W./Lankes, E.M./Prenzel, M./Schippert, K./Walther, G./Valtin, R. (Hrsg.) (2003): Erste Ergebnisse aus IGLU. Schülerleistungen am Ende der vierten Jahrgangsstufe im internationalen Vergleich. Münster: Waxmann
- Bruder, W. (1980): Sozialwissenschaften und Politikberatung: Zur Nutzung sozialwissenschaftlicher Informationen in der Ministerialorganisation. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2002): PISA 2000. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Fend, H. (2000): Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen. Wohlfahrtsstaatliche Modelle und Marktmodelle. In: Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft, S. 55-72.
- Hovestadt, G. (2003): Weichenstellungen nach PISA – Recherchen in den deutschen Bundesländern. Essen. Education Consulting (Manuskript)
- Klieme, E./Baumert, J./Schwippert, K. (2000): Schulbezogene Evaluation und Schulleistungsvergleiche. Eine Studie im Anschluss an TIMSS. In: Rolff, H.G. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung (Band 11) Weinheim/München: Juventa, S. 387-420.
- Lange, H. (2000a): Qualitätssicherung und Leistungsmessung in den Schulen auf internationaler und nationaler Ebene. Vortragsmanuskript. Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung Hamburg.
- Lange, H. (2000b): Die Schule gehört den Lehrerinnen und Lehrern! – Wirklich nur ihnen? Eine Antwort auf Annemarie von der Groeben. In: Die Deutsche Schule 92, S. 407-413.
- March, J.G./Olsen, J.P. (1976): Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget.
- Mayring, P. (1995): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, U.: (Hrsg.): Handbuch qualitative Sozialforschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim: Beltz, Psychologie-Verlags-Union, S. 209-213.
- OECD-PISA (Hrsg.) (2000): Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Eine neue Rahmenkonzeption für die Erfassung von Wissen und Fähigkeiten. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung Berlin.
- Otto, B. (1912): Die Reformation der Schule. Groß-Lichterfeld. Verlag des Hauslehrers.
- Rumpf, H. (1987): Belebungsversuche. Ausgrabungen gegen die Verödung der Lernkultur. Weinheim/München. Juventa
- Stryck, T. (2000): Qualitätssicherung in der Geisterbahn. Was hat die Schulaufsicht mit Schulqualität zu tun? In: Zeitschrift für Pädagogik, 41. Beiheft, S. 111-128.
- Terhart, E. (2001): Bildungsforschung, Bildungsadministration, Bildungswirklichkeit: eine systematische Annäherung. In: Tillmann, K.J./Vollstädt, W. (Hrsg.): Politikberatung durch Bildungsforschung. Opladen: Leske und Budrich, S. 17-32
- Terhart, E. (2002): Wie können die Ergebnisse von vergleichenden Leistungsstudien systematisch zur Qualitätsverbesserung genutzt werden? In: Zeitschrift für Pädagogik 48, S. 91-110
- Tillmann, K.-J. (1991): Erziehungswissenschaft und Bildungspolitik – Erfahrungen aus der jüngsten Reformphase. In: Zeitschrift für Pädagogik 37, S. 955-974.
- Tillmann, K.-J. (1995): Schulentwicklung und Lehrerarbeit. Nicht auf bessere Zeiten warten. Hamburg: Bergmann + Helbig.
- Titscher, S. (1975): Struktur eines Ministeriums. Eine verwaltungssoziologische Studie zur Ministerialbürokratie. Wien: Oesterreichischer Bundesverlag.
- Weber, M. (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie (1922). Tübingen: Mohr.
- Weick, K.E. (1982): Administering Education in Loosely Coupled Schools. In: Phi Delta Kappan 63, S. 673-676.

Anschrift der Autoren:

Dipl.-Päd. Kathrin Dedering, Dipl.-Päd. Daniel Kneuper, Prof. Dr. Klaus-Jürgen Tillmann,
Universität Bielefeld, Fakultät für Pädagogik, AG 4, Universitätsstraße 25, 33615 Bielefeld,
E-Mail: klaus.tillmann@uni-bielefeld.de

Helmut Heid

Standardsetzung

Für Andreas Flitner

„Nationale Bildungsstandards sollen das deutsche Bildungssystem verbessern“, so lautet die Überschrift einer Presseerklärung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung vom 18.02.2003. Dabei gehe es um die Verbesserung der Qualität sowohl des Unterrichts als auch der „Lernergebnisse unserer Schülerinnen und Schüler“ (BMBF 2003, S. 1; vgl. auch Klieme 2002). Die Autoren der Erklärung betonen, dass es nicht auf „zentrale Prüfung oder gar Benotung“ ankomme, wecken aber gerade damit das Interesse an den Gründen für das Erfordernis, das eigens zu erwähnen. Der im Kontext seiner Ausführungen begründete Hinweis Kliemes, dass Bildungsstandards keine Angst vor „Gleichmacherei“ auslösen sollten (Klieme 2002, S. 2), vermag diese Besorgnis umso weniger zu zerstreuen, je stärker die Zuständigkeit der Einzelschule lediglich auf das Wie der Erreichung des schulübergreifend festgelegten (standardisierten) Was eingeschränkt wird (so das BMBF 2003, S. 2). Damit wird eine Arbeitsteilung zwischen denen postuliert, die für die Formulierung der Standards zuständig sind, und jenen, die zusehen können, wie sie diese Standards unter den Bedingungen realisieren, um die sich die Autoren der Standards keine oder allenfalls sehr abstrakte Sorgen zu machen brauchen. Die in genau diesem Zusammenhang geäußerte Sympathie für größere Autonomie der Einzelschule bekommt dadurch einen etwas faden Beigeschmack. Dass die Festlegung dessen, „was Schüler können müssen“ Voraussetzung für eine „stärkere individuelle Förderung der Schüler in allen Schulformen und auf allen Stufen des Schulsystems“ sei, mag in der Zuversicht begründet sein, dass man auf verschiedenen Wegen zum gleichen Ziel zu gelangen vermöge. Aber ein wenig mehr Skepsis in Bezug auf die Erwartung, Standardisierung sei Voraussetzung der Individualisierung, Effektivierung oder gar der Qualitätsverbesserung „des“ Unterrichts, könnte einer unbefangenen Erörterung der Frage nach dem Erfordernis nationaler oder gar internationaler Standards sowie einer differenzierten Überprüfung der Unterstellung zugute kommen, dass zwischen Standardisierung, Individualisierung und Qualitätssicherung ein systematischer Zusammenhang bestehe.

Auch die Umstellung von der bisherigen input-orientierten Steuerung bildungspraktischen Handelns über das Lehrplansystem hin zu „einer output-orientierten Steuerung (durch Standards)“ (Bildungsstandards 2003, S. 1) mag den Zweck verfolgen, der Einzelschule und dem einzelnen Lehrer mehr Handlungsspielraum einzuräumen. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass es sich auch dabei um eine externale, mehr oder minder zentrale, vom Ort der Realisierungsbedingungen und der Realisierungsmöglichkeiten abgekoppelten Steuerung handelt. Man mag den damit verknüpfen Imperativ „Die Input-Vorgaben müssen reduziert werden.“ (ebd.) begrüßen und unter-

stützen. Das kritische Nachdenken über die Implikationen und Konsequenzen sowie insbesondere die Frage nach den (notwendigen) Voraussetzungen seiner praktischen Umsetzung darf dabei jedoch nicht außer Kraft gesetzt werden.

1. Standards als entscheidungsabhängige Konstrukte

Über Standards wird so geredet als ob es gar keinen Zweifel darüber geben könne, was Standards eigentlich „sind“. Mit dem Wort „Standard“ wird kein Sachverhalt und auch keine beobachtbare Sachverhaltseigenschaft, sondern allenfalls das Resultat der Beurteilung eines Sachverhalts bezeichnet. Aber auch der (beurteilte) Sachverhalt selbst oder genauer: dasjenige, was als Sachverhalt angesehen wird, darf nicht naiv empiristisch fehlinterpretiert werden. Auch Sachverhalte, wie die hier interessierenden sind Resultate des erkenntnismethodisch kontrollierten Versuchs, extramental existierende Gegebenheiten zu erfassen, zu beschreiben und in diesem Sinn Konstruktionen. Sie sind das Ergebnis einer stets und unvermeidbar selektiven und interpretativen Realitätswahrnehmung. Gesteuert und bestimmt wird diese Wahrnehmung vom keineswegs immer oder aktuell reflektierten Vor-Wissen, vom „Vor-Urteil“ über den Wahrnehmungsgegenstand und vom Erkenntnisinteresse. Diese erkenntnistheoretische Relativierung vermeintlich unbezweifelbarer Tatsachenfeststellungen gilt auch stets dann, wenn im Folgenden zur Formulierungsvereinfachung von Sachverhalt, Sachverhaltseigenschaft oder Sachverhaltszustand die Rede ist. Außerdem werden diese Wörter hier in einem sehr weiten Sinn verwendet. Als Sachverhalte werden im Folgenden nämlich auch menschliche Verhaltensweisen und insbesondere die Operationalisierung domänenspezifischer Kompetenzen bezeichnet.

Die Feststellung, dass die Sachverhaltsbeurteilung bzw. -*normierung* für die Bestimmung dessen ausschlaggebend ist, was als Standard bezeichnet wird, besagt nicht, dass es (deshalb) auf den beurteilten Sachverhalt oder Sachverhaltszustand selbst nicht oder weniger ankommt. Sachverhaltszustände sind schließlich die Gegenstände der Beurteilung, desjenigen also, was durch die Standardbestimmung normiert, gefordert oder vorgeschrieben wird. Aber nicht die Kennzeichnung des (normierten) Sachverhaltszustandes an sich ist schon die Norm, sie ist „nur“ der Inhalt des als „Standard“ Postulierten oder Normierten. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass für die Bestimmung, Begründung und Realisierung des als Standard Postulierten die Klärung eben dieses Inhalts bzw. Sachgehalts besonders wichtig ist. In der Wichtigkeit dieser Inhaltsbestimmung mag es begründet sein, dass der Normcharakter des Standards bisweilen übersehen oder vernachlässigt wird. Aber Standards *normieren*. Sie enthalten neben der deskriptiven immer auch eine präskriptive, normierende Komponente; neben der Kennzeichnung der (normierten) Sachverhaltsbeschaffenheit, beispielsweise der postulierten Kompetenz, eben auch deren Normierung.

Bei genauerer und differenzierterer Betrachtung zeigt sich, dass ein Standard aus Sätzen besteht, die den *erwünschten* Zustand eines interessierenden Sachverhalts, beispielsweise einer Kompetenz kennzeichnen oder beschreiben. Bei der Bestimmung eines

Standards geht es in der Regel aber nicht um eine bloße Bewertung dessen, was der Fall *ist*, sondern um die Kennzeichnung der Vorstellung dessen, was sein oder realisiert werden *soll*. Nun ist die Normierung dessen, was sein *soll*, aber nur dann notwendig und sinnvoll, wenn das damit Geforderte noch nicht existiert, noch nicht verwirklicht oder noch nicht anerkannt ist. Und für die Regulierung oder Qualifizierung der pädagogischen Praxis bedeutsam ist die Normierung auch nur dann, wenn aufgrund bewährten und genau hierfür relevanten Wissens mit mindestens angebbarer Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann, dass das in der Standardsetzung Postulierte unter gegebenen oder zu schaffenden *Bedingungen* auch verwirklicht werden kann (vgl. dazu sehr anwendungsnah und auf Lehrpersonen bezogen Oser 2001).

Damit ist ein weiteres Merkmal der Bestimmung eines Standards angesprochen. Die Setzung eines Standards ist nur sinnvoll, wenn der im Standard postulierte Sachverhaltszustand generell von menschlichem, und speziell von dem durch die Setzung des Standards zu regulierenden (z.B. professionellen, hier also:) bildungspolitischen oder bildungspraktischen Handeln abhängt oder beeinflussbar ist. Was sich ohne derartiges Zutun entwickelt oder ereignet, muss und kann ebenso wenig sinnvoll gefordert oder empfohlen werden wie dasjenige, was durch menschliches Handeln nicht verändert, beeinflusst oder kompensiert werden kann.

Die Handlungsabhängigkeit der Realisierung des im Standard Postulierten ist eine zwar notwendige, nicht aber auch schon hinreichende Bedingung für dessen Verwirklichung. Denn die Verwirklichung des im Standard postulierten Kompetenzprofils hängt niemals nur vom Wollen und Können des für die Verwirklichung Zuständigen ab, sondern auch von den jeweiligen Realisierungsbedingungen (vgl. Rheinberg 1978, S. 27). Die Vernachlässigung des Wissens über die Existenz und die Natur sowie insbesondere über Funktion und Wirksamkeit konkreter Realisierungsbedingungen hat Konsequenzen. Sie kann dazu führen, dass der Versuch misslingt, den im Standard postulierten Sachverhaltszustand zu realisieren. Sie verhindert damit auch die Verwirklichung des Zwecks, zu dem die Formulierung und Geltendmachung des Standards als das geeignete Mittel erscheint. Das als Standard formulierte Kompetenzniveau eines Lernenden kann also nur insoweit realisiert werden, als es ganz allgemein von den dafür geeigneten Qualifizierungsmaßnahmen beeinflussbar ist oder gar abhängt. Im Besonderen hängt der Erfolg bildungspraktischen Handelns, nämlich die Ermöglichung und Förderung der Entwicklung des im Standard formulierten und postulierten Kompetenzniveaus Lernender wesentlich davon ab, dass in der Organisation der Lerngelegenheiten die externalen und die internalen Erfolgsbedingungen dieses Handelns adäquat berücksichtigt werden. Zu den internalen Bedingungen erfolgreichen Lernens gehören beispielsweise das fachspezifische Vorwissen, die Lernmotivation bzw. das Interesse, die jeweilige Neigung Lernender, Erfolge- oder Misserfolge zu erklären (Ursachenzuschreibung) sowie die Informationsverarbeitungskompetenz und -strategie des Lernenden. Dass es sich dabei um Variablen handelt, die zugleich von (erfolgreichen) Lernprozessen *abhängen*, ändert nichts daran, dass sie auch zu den *Voraussetzungen* erfolgreichen Lernens gehören. Anders akzentuiert: Notwendige Voraussetzungen erfolgreichen Lernens hängen von vorausgehenden Lengelegenheiten und Lernprozessen ab, an denen die durch Stan-

dards zu steuernde Unterrichtspraxis (nachträglich) nichts mehr ändern kann, an die sie aber, um ihres Erfolges willen anknüpfen muss und die auch für die Operationalisierung der Standards nicht belanglos sind. Denn die Verwirklichung der durch Standards definierten Ziele bildungspraktischen Handelns hängt von ganz konkreten Voraussetzungen ab, deren fundierte Kenntnis Konsequenzen für die Zielformulierung und -operationalisierung haben muss, wenn diese Ziele nicht unrealistisch und damit funktionslos werden sollen.

Bei der Bezugnahme auf die Bedingungen der Realisierung eines Standards tauchen drei zum Teil bereits angedeutete Probleme auf:

- 1) Wie weit ist bereits bei der Bestimmung und insbesondere bei der Formulierung und Kontextualisierung eines Standards das Wissen über die Bedingungen der Realisierung des im Standard Postulierten zu berücksichtigen? In diesem Sinn unrealistische oder utopische Standards könnten nicht nur ihren Zweck verfehlen. Sie sind vielleicht auch geeignet, das Vertrauen in die Möglichkeit oder Zweckmäßigkeit zu untergraben, bildungspraktisches Handeln durch Standards zu regulieren. Die in der Bildungspraxis gelegentlich anzutreffende Geringschätzung oder gar Zurückweisung eines in Standards definierten Anspruchs könnte darin ihre Ursache haben, ebenso die Neigung mancher Vertreter einer normativen Pädagogik, sich auf die Explikation der Wünschbarkeit hoher pädagogischer Ideale zu beschränken (dazu auch Terhart 2000, S. 816; Czinczoll 2001, S. 18).
- 2) Bezugnahmen auf jeweilige Bedingungen der Realisierung des im Standard Geforderten können (von allen Beteiligten) strategisch dazu verwendet werden, die moralische oder politische oder ökonomische oder bildungspraktische Unerwünschtheit einer Standardisierung in einen (scheinbaren) Sachzwang zu verwandeln. Realisierungsbedingungen bildungspraktischer Zielverwirklichung sind in der Regel jedoch keine Naturereignisse, sondern revidierbare Resultate praktischen Handelns. Auch dort, wo die Beeinflussbarkeit der Realisierungsbedingungen bildungspraktischer Zielverwirklichung (aus welchen Gründen auch immer) besonders gering erscheint, zwingt das keineswegs zur Resignation. „Wenn man nämlich eingreifen, verändern, fördern will, so ist es zweckmäßig, die Zielleistung in Abhängigkeit von Variablen zu betrachten, die pädagogisch ... beeinflussbar sind ... und die ihrerseits nachweislich einen Einfluss auf die Zielleistung ausüben“ (Klauer 1978, S. 9; vgl. Klauer 1975, S.15ff.; Heid 1985; Lewontin u.a. 1985, bes. S.35ff.; Helbig 1988). Auch dieser Strategie kann in der Begründung und Ausdifferenzierung des mit der Standardbestimmung Bezweckten Rechnung getragen werden. Das kann beispielsweise dadurch geschehen, dass die Gestaltung dieser Bedingungen in die Konzeption der Verwirklichung des Standards einbezogen wird.
- 3) Die bereits zu Beginn angesprochene Arbeits- und Zuständigkeitsteilung zwischen denen, die für die (zentrale) Bestimmung der Standards zuständig sind, und denjenigen, denen die unterrichtspraktische Realisierung der Standards überlassen oder zugewiesen wird, erscheint vor allem dann einigermaßen zynisch, wenn damit die Wünschbarkeit größerer Eigenständigkeit der Einzelschule begründet oder verbrämt

wird. Was ist von einer Eigenständigkeit zu halten, die darauf beschränkt ist, das tun zu „dürfen“ oder tun zu sollen, von dessen Bestimmung das Subjekt dieses Tuns ausgeschlossen ist? Ohne „intelligente“ Organisationsformen der Partizipation Lehrender (und Lernender) auch an der Zweckbestimmung bildungspraktischen Handelns, würde die Fremdbestimmung und Domestizierung Lernender und Lehrender im Zentrum der Organisation schulischen Lehrens und Lernens verankert.

Zusammenfassend und bezogen auf die Themenstellung dieses Beiheftes lässt sich Folgendes sagen: Standards sind von Entscheidungen abhängige Konzepte bzw. Konstrukte, die bildungspolitisch oder bildungspraktisch erwünschte Kompetenzen beschreiben und vorschreiben. Sie haben Annahmen über die Lernfähigkeit und Leistungsfähigkeit einer definierten Population Lernender zur Voraussetzung, und zwar bezogen auf Inhalte, auf eine bestimmte Art des Lernens und auf ein bestimmtes Anspruchsniveau der Lernleistung. Außerdem enthalten sie Annahmen über die Abhängigkeit des im Standard postulierten Lernerfolgs von bestimmten (gestaltbaren) Lerngelegenheiten (Treatments) sowie von Lernaktivitäten Lernender. Nicht zuletzt enthalten oder induzieren sie Entscheidungen über Methoden der Lernerfolgsmessung, der Erhebungszyklen, der Aufbereitung und der Verarbeitung von Messergebnissen (vgl. z.B. Schülerleistungen ... 2000). Die nur beispielhaft genannten Komponenten eines hoch komplexen Gefüges von Annahmen, die der Inhaltsbestimmung von Standards zugrunde liegen, haben ihrerseits Relevanz- und Sachentscheidungen zur Voraussetzung, deren Qualität nicht zuletzt davon abhängt, wieweit die Annahmen auf empirisch kontrollierte Forschungsergebnisse gestützt werden können (dazu Oser 2001, S. 217ff. und Klieme 2002).

Die Bestimmung, Formulierung und Geltendmachung eines Standards haben ein *Subjekt* (vgl. dazu Stegmüller 1969, S. 522, 531), einen *Adressaten* und nicht zuletzt einen *Zweck*.

2. Die Frage nach dem Subjekt der Bestimmung eines Standards

Die Relevanz der Frage nach dem Subjekt und nach dem Adressaten der Standardbestimmung kann auf der Basis prinzipieller Vergewisserung nur realitätsbezogen erörtert werden. Aus diesem Grund muss entschieden werden, auf welcher System- bzw. Kompetenz-Ebene die zur Diskussion stehenden Standards angesiedelt sind. Auf der Ebene der Akteure bildungspraktischen Handelns kann man in grober Orientierung zwischen Standards professionellen *Lehrerhandelns* einerseits und den Standards wünschenswerter *Schülerleistungen* andererseits unterscheiden. Die Entwicklung einer ebenso umfassenden wie differenzierten Konzeption zur Bestimmung, Begründung und praktischen Umsetzung der Standards professionellen Lehrerhandelns ist mit dem Namen Fritz Oser (zuletzt 2001) untrennbar verbunden. Darauf soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Stattdessen wird hier das Hauptaugenmerk auf Fragen gerichtet, die mit der Bestimmung verbindlicher Standards wünschenswerter Schülerleistungen ver-

bunden sind. Die Frage nach den Möglichkeiten, nach der Zweckmäßigkeit sowie nach dem Verfahren, aber auch nach den beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen und Nebenwirkungen einer Standardisierung wünschenswerter Schülerleistungen hat in den bildungspolitischen Reaktionen auf die Ergebnisse der PISA-Studie hohe Aktualität gewonnen. Dennoch ist nicht beabsichtigt, an dieser Stelle systematisch auf diese Auseinandersetzung einzugehen. Sie steckt noch in den Anfängen, sodass einige prinzipielle Rückfragen „an der Zeit“ sein könnten.

Mit der Frage nach dem Subjekt ist im Kontext gesellschaftlicher und insbesondere pädagogischer Praxis zugleich die Frage nach der *Legitimation* angesprochen, eine wünschenswerte Kompetenz Lernender zu normieren. In der bildungspolitischen Praxis beruft man sich in diesem Zusammenhang auf dafür maßgebliche Rechtsgrundlagen (z.B. Grundgesetz Art. 2 (1), Art. 6 (2) und (3) sowie Art. 7; auf Länderverfassungen; Schul- und Unterrichtsgesetze). Auf die Frage: „Wer bestimmt die Bildungsziele?“, antwortet Avenarius (o.J., S. 1), das sei „zumindest für den Juristen, ziemlich eindeutig: Es ist der Staat“. Er fügt hinzu, dass diese Feststellung „andere selbst ernannte Bildungsmächte aus dem Schulbereich“ davon ausschließe. Klieme (o.J., S. 1) stellt fest: „Zuständig für die Setzung von Standards und die Prüfung ihrer Erreichung sind die Länder, die im Rahmen der Kultusministerkonferenz (KMK) abstimmen.“ Weniger die Vorbehaltlosigkeit dieser Antworten, sondern vielmehr deren Vereinbarkeit mit korrespondierenden Rechtsregelungen einerseits und mit den bildungspraktischen, ja sogar anthropologischen Realisierungsbedingungen der praktischen Umsetzbarkeit geben Anlass zu weiteren Fragen. Von menschlichen Entscheidungen abhängige Gesetze regeln Rechte und Zuständigkeiten. Aber wie ist das Grundrecht jedes Einzelnen „auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit“ (GG Art. 2 (1)) mit dem unter staatlicher Aufsicht stehenden Recht (und der Pflicht) der Eltern vermittelt, ihre Kinder zu erziehen, und wie mit der Zuständigkeit des Staates für die schulische Organisation von Bildung und Erziehung (vgl. dazu bereits Mill 1859/1945, S. 251ff.)? Die Erwägung, dass Eltern und Staat in je eigener (wirklich frag- und komplikationslos unterscheidbarer?) Zuständigkeit die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu gewährleisten haben, ist leichter geschrieben als verwirklicht. Das gilt auch für alle rechts- und erziehungsphilosophischen Konzepte so genannter Stellvertretung. Welche erziehungspraktisch motivierte Interaktion zwischen einem Kind und seinen Erziehern wird durch die (oft und typischerweise im Indikativ und hier – wie ich finde – durchaus brillant konzipierte) Forderung praktikabel ausgeschlossen: „Der Erzieher verwirklicht im Zu-Erziehenden legitim nur das, was dieser in der Absicht der freien Selbstgestaltung und Selbstausbildung seiner Persönlichkeit hätte für sich wollen müssen“ (Heim o.J.)? Welchen Stellenwert hat dabei das Bestreben oder die Praxis gesellschaftlicher oder staatlicher Instanzen, für „die Bildung“ oder für bestimmte Kompetenzstufen verbindliche Standards zu formulieren und zu postulieren? Wer ist „das“ Subjekt der Inhaltsbestimmung bzw. -konkretisierung dessen, was als Kompetenz oder als Bildung bewertet wird oder anerkannt zu werden verdient? Welche Möglichkeiten hat das Subjekt des Rechts auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, die Inhalte jener Standards zu beeinflussen, die aber erfüllen muss, wer einen (Rechts-) Anspruch darauf erheben will, als (formal) gebildet oder kompetent zu gelten? Freilich

kann es sich dem in einem Standard formulierten Anspruch entziehen, aber nur mit (negativen) Konsequenzen für die Möglichkeit, aus Erfolgen eigener Bildungsbemühungen und das heißt aus bestimmten Massen der Erfüllung der im Standard formulierten Anforderung irgendwelche Ansprüche auf eine „entsprechende“ gesellschaftliche Anerkennung, Platzierung oder Honorierung abzuleiten – wie das dem Leistungsprinzip entspräche.

Diese Fragen implizieren noch keine Antwort auf die Frage, ob denn jeder Mensch, jeder einzelne Heranwachsende, um von (kleinen) Kindern gar nicht zu reden, legitimes Subjekt der Setzung von Bildungsstandards sei. Aber mit diesem Dementi ist für die Lösung des aufgeworfenen Problems nichts gewonnen. Welche bildungspolitischen und bildungspraktischen Möglichkeiten es gibt, der elementaren (anthropologischen) Tatsache Rechnung zu tragen, dass jeder einzelne Mensch *das* Subjekt seiner Bildung ist? Liegen sie nur noch darin, dass es jedem Einzelnen „frei“ stehe, jenes Kompetenzprofil zu entwickeln, das in der Standardbestimmung external definiert und fixiert sei? Die Proklamation dieses (Grund-) Rechts begünstigt die Vernachlässigung der Tatsache, dass es interindividuell stark differierende Bedingungen der *Möglichkeit* gibt, dieses Recht wahrzunehmen. Anders und inhaltlicher gefragt: Wer ist Subjekt zunächst der Bestimmung und Begründung der Inhalte, ohne die es die Erfüllung des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gar nicht geben kann? Bereits das Erfordernis, durch den Gesetzgeber legitimierte staatliche Bildungs- und Erziehungsziele zu konkretisieren und zu verwirklichen (dazu Avenarius o.J., S. 3; Klieme o.J., S. 2) wirft komplexe Zuständigkeitsprobleme auf. Das nur beispielhaft herausgegriffene Ziel „Verantwortung für Natur und Umwelt“ ist mit beinahe unendlich vielen, größtenteils unvereinbaren Informations-, Orientierungs- und Überzeugungsinhalten vereinbar. Wer entscheidet wodurch legitimiert was in einem Unterricht konkret geschehen soll, der die Verwirklichung dieses Ziels bezweckt? Und welche Bedeutung hat das dann für die Inhaltsbestimmung postulierter Standards? Wer ist Subjekt der Feststellung und Beurteilung zum Teil extrem unterschiedlicher externaler (und internaler) Bedingungen der Möglichkeit eines Menschen, sein Grundrecht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit wahrzunehmen? Wer ist darüber hinaus Subjekt der Bewertung differierender Resultate faktischen Lernens unter (stark) differierenden Entstehungs- und Verwendungsbedingungen von Wissen, Urteilskraft, Handlungskompetenz? Und wer ist Subjekt der Bestimmung und Begründung der dafür vorausgesetzten Bewertungskriterien? Die damit angesprochenen Probleme sind ebenso alt wie die verschiedenen Versuche, zu ihrer Lösung beizutragen (vgl. z.B. Schleiermacher 1826/1957; Litt 1921/1969). Aber wo die Frage nach der Zulässigkeit oder dem Erfordernis, nach dem Zweck, der Funktion und den Auswirkungen sowie vor allem nach Inhalt, Form und Status (z.B. der Verbindlichkeit) von Standards beantwortet werden muss, dort gewinnt genau dieses alte Problem besondere Aktualität und Bedeutung. Ist es eine Folge der Flucht aus den Schwierigkeiten, für diese Probleme eine (alle) überzeugende Lösung zu finden oder ist es eine Folge der Geltung und Durchsetzung partikularer gesellschaftspolitischer Interessen, dass zu allen Zeiten die Auffassung vertreten oder mehr noch: „praktiziert“ wurde, dass es allein vom individuellen Wollen und Können abhinge, in welchem Maß jeder Einzelne sein Recht auf

freie Entfaltung nutze. Und wiederum zu beinahe allen Zeiten hat es unterschiedlich erfolgreiche Versuche gegeben, das für die Erreichung eines Kompetenzniveaus (Standards) vorausgesetzte Können (z. B. die Begabung) durch Rekurse zu hypostasieren, die die Rechtfertigung des verbreiteten Vorurteils bezweckten, damit erübrigten sich weitere Fragen nach den Ursachen (sozial) selektiver Lernmisserfolge einzelner (beispielsweise durch den Rekurs auf den göttlichen Willen, auf die genetische Ausstattung; die Begabung, die Eignung, die Fähigkeiten u.Ä.). Jeder Einzelne – so die einflussreiche Meinung – sei selbst dafür zuständig bzw. verantwortlich, ob und in welchem Maß er das im Standard formulierte Kompetenzprofil verwirkliche oder verfehle. Jeder sei seines eigenen Glückes Schmied. Auch das ist eine Komponente der aktuellen Wertschätzung größerer Autonomie bildungspraktischen Handelns.

Aber nicht nur die soziale und kulturelle Ungleichheit der *Bedingungen* erfolgreichen Lernens spielt eine Rolle. Auch die interpersonale Differenz bildungspraktisch bedeutsamen *Wollens* der Subjekte freier Persönlichkeitsentfaltung kann nicht einfach übergangen werden. Die Möglichkeiten Betroffener, legitim, kompetent und einflussreich an der Inhaltsbestimmung verbindlicher Standards zu partizipieren, sind im institutionalisierten Bildungssystem nicht einmal ausgelotet, geschweige denn in eine überzeugende Praxis umgesetzt. Diesbezüglich könnten Bildungspolitiker und Bildungspraktiker vom Umgang sensibler Eltern mit wissbegierigen Kindern einiges lernen.

3. Wer ist Adressat der Standardsetzung?

Wer ist *Adressat* jener bildungspraktischen Maßgaben und Anforderungen, die in der bildungspolitischen Standardsetzung zur Geltung kommen? Im Kontext bildungspraktischen Handelns sind es zunächst und primär diejenigen, die für die Organisation der Bedingungen erfolgreichen Lernens verantwortlich sind, also die Lehrenden. Was bedeutet das für die Inhaltsbestimmung der Standards?

In erkenntnistheoretischer Betrachtung gilt, dass die explizite oder implizite Forderung, sich für die Entwicklung des im Standard formulierten Kompetenzniveaus oder -profils einzusetzen, eine (positive) *Stellungnahme* des Adressaten der Standardsetzung bezweckt und erfordert. Wichtig ist ferner, dass die *Rezeption* des im Standard Beschriebenen und Geforderten niemals eine bloße Spiegelung dessen sein kann, was seine Autoren damit meinen und bezwecken. Die Rezeption ist eine stets und unvermeidbar selektive und interpretative Aktivität, die von Relevanzkriterien gesteuert wird, in denen immer auch das Wissen und Wollen, kurz: die Kompetenz des Rezipienten zur Geltung kommen. Das gilt erst recht für alle Entscheidungen und Handlungen, die die praktische Verwirklichung des im Standard Postulierten bezwecken. Aber damit beginnen auch schon die inhaltlichen Probleme. Denn dabei darf die erhebliche Differenz sowohl in den pädagogischen Kompetenzen als auch in den pädagogischen Grundüberzeugungen zwischen den Praktikern nicht unterschätzt werden, die das im Standard Formulierte interpretieren und realisieren (sollen). Insoweit wirkt der Rezipient der Standardbestimmung durch seine unhintergehbare Interpretation und durch die Entscheidungen,

die der praktischen Umsetzung des Interpretationsergebnisses zugrunde liegen, an der Inhaltsbestimmung des Standards mit. Aber kann man auch schon so weit gehen zu sagen, dass der Adressat bzw. Rezipient der Standardsetzung damit an einem Diskurs beteiligt ist, der der Bestimmung und Begründung eben dieser Standardsetzung zugrunde liegt? Außerdem ist zu fragen, ob Lehrende und alle, die für die Organisation der Bedingungen erfolgreichen Lernens zuständig sind, die einzigen Adressaten der Standardsetzung sind. Bereits kurz eingegangen bin ich auf die Tatsache, dass die Lernenden die Subjekte des Lernens und der Bildung sind. Freilich hängt der Lernerfolg von der Qualität der Lerngelegenheiten ab, und Lehren bezweckt die Ermöglichung von Lernerfolgen. Aber Lehrende können das Selberlernen des Lernenden weder erzwingen noch erübrigen. In dieser Feststellung ist eine der wichtigsten Bedingungen der Möglichkeit angesprochen, das im Standard Postulierte in eine erfolgreiche Praxis umzusetzen. Lehrende, die am Erfolg ihrer Arbeit interessiert sind, müssen die in Standards formulierten Ansprüche so auf jeweils vorfindliche Lernvoraussetzungen abstimmen (differenzieren und individualisieren), dass Lernerfolge möglich oder wahrscheinlich werden. Lassen Standards sich so bestimmen, dass diese für die Ermöglichung erfolgreichen Lernens notwendige Individualisierung nicht nur nicht behindert, sondern begünstigt wird? Bei der Bestimmung, Operationalisierung und praktischen Umsetzung jeglicher Lernanforderungen muss und kann es nicht nur um das Wie der Erfüllung des standardisierten Anspruchs (so BMBF 2003, S. 1) und auch nicht nur um die Höhe des Anspruchsniveaus (den Schwierigkeitsgrad einer Aufgabe) gehen (vgl. dazu Flitner o.J. und Nunner-Winkler 1990, S. 682ff.). Es kann und muss dabei immer auch über das Was, also die Art, den Inhalt, das Profil des Anspruchs entschieden werden. Das kann nicht völlig unabhängig von den Wissensvoraussetzungen und den Interessen Lernender (und wohl auch Lehrender) geschehen. Und es kann nicht ohne Rücksicht auf die Beurteilung dessen geschehen, was in der überaus komplexen gesellschaftlichen, ökonomischen, kulturellen Praxis als unverzichtbar oder wünschenswert erachtet wird. Für die Berücksichtigung dieser Erfordernisse mag die (postulierte oder realisierte) Autonomie „der Schule“ (unter nicht immer geklärten und gesicherten Voraussetzungen) eine günstige, vielleicht sogar eine notwendige Voraussetzung sein; als hinreichend wird man sie jedoch schwerlich ansehen können. Welche Möglichkeiten bleiben den Lehrenden, dem Grundrecht jedes Einzelnen auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit auch inhaltlich überzeugend Geltung zu verschaffen? Damit ist die zentrale Frage nach dem *Zweck* oder nach den Zwecken der Standardsetzung vorbereitet.

4. Zum Zweck der Standardsetzung

Auf hoher Abstraktionsstufe lassen sich zwei Aspekte der Zweckbestimmung unterscheiden, und zwar erstens die (präskriptive) *Normierung* eines bestimmten, erwünschten Kompetenzprofils, das zugleich die Qualitätssicherung sowohl des Lernens als auch des Lehrens bezweckt und ermöglicht (vgl. dazu Oser 2001, S. 215f., 221f.; Klieme 2002; BMBF 2003) – und zweitens die *Vereinheitlichung* bzw. „Objektivierung“ (Entsubjekti-

vierung?) des Normierten. In engem Zusammenhang damit steht der Anspruch auf *Allgemeinverbindlichkeit*.

Auf die mit der Normierung verbundene Legitimations- und Umsetzungsfrage bin ich bereits kurz eingegangen. Worin besteht der Zweck, das normierte Kompetenzprofil zu vereinheitlichen? Mit welchen Argumenten lässt sich die Forderung nach Vereinheitlichung begründen? Ich denke, dabei spielen folgende Überlegungen eine zentrale Rolle: nämlich die Gewährleistung eines *allgemeinverbindlichen* Sockelniveaus der Kompetenz; die Bestimmung eines Kriteriums, das den (Mehrebenen-) *Vergleich* von Kompetenzprofilen und -stufen ermöglicht, die sich in verschiedenen (autonom arbeitenden) Systemen oder Umgebungen des Lernens (Klassen, Schulen, Bundesländer) entwickelt haben sowie in Verbindung damit das Interesse an der Schaffung von *Transparenz* und nicht zuletzt – damit ist sicherlich eines der stärksten Argumente angesprochen – die Gewährleistung von *Gerechtigkeit* der Ermöglichung, Feststellung und Beurteilung individueller Kompetenzentwicklung (vgl. dazu auch Klieme 2002, S. 2). Wofür und für wen ist die Erfüllung der Zwecke wichtig, die mit der Standardisierung verfolgt werden?

Die Erreichung eines bestimmten Sockelniveaus der Kompetenzentwicklung möglichst vieler Menschen ist in den Funktionserfordernissen einer Kultur (i. w. S.) gut begründet. Die Schwierigkeiten liegen in den Details nicht erst der praktischen Umsetzung, sondern zuvor bereits der Entwicklung und Begründung einer Konzeption, die mit den Rechten und den verallgemeinerbar begründeten Interessen „der Menschen“ vereinbar ist und den lehr-lern-theoretischen Erkenntnissen (i. w. S.) Rechnung trägt (vgl. dazu Oser 2001). Es ist wohl nicht damit zu rechnen, dass es für diese Optimierungsaufgabe eine oder gar eine perfekte Lösung geben wird. Umso mehr wird es darum gehen müssen, Organisationsformen zur Regelung und Kontrolle eines (unabschließbaren) Diskurses zu entwickeln, in dem inhaltsbezogenes Prinzipielles und Aktuelles, Systematisches und Kasuistisches kriterienorientiert balanciert werden und in dem divergierende Interessen Beteiligter authentisch und verständigungsorientiert zur Geltung kommen.

Was bezweckt oder was leistet ein Leistungsvergleich? Freilich – die „beste“, die höchst erreichbare Leistung zeigt sich erst im Vergleich. Aber in solchen Vergleichen erhält auch die daran „gemessene“ Minderleistung ihr motivationsbedeutsames Gewicht. Resultate derartiger Vergleiche mögen auch Leistungsanreize bieten. Aber wie wird die im Leistungsvergleich ja auch ermittelte Minderleistung interpretiert, und wie wird mit der interpersonalen Leistungsdivergenz umgegangen? Dabei ist unter anderem zu berücksichtigen, dass jeder Leistungsnachweis situativ erbracht und stets selektiv kriterienbezogen wahrgenommen und beurteilt wird und insofern relativ ist. Mit der Idee des Leistungsprinzips ist er nur insofern fair („gerecht“) verknüpfbar, als dabei auch die sozial selektiven Entstehungs- und Verwendungsbedingungen der Leistungsfähigkeit berücksichtigt werden. Lernenden mag die Bestimmung eines Kompetenz-Standards eine Standortbestimmung in der Leistungsverteilung einer bestimmten Population ermöglichen. Aber für wen ist eine solche Standortbestimmung eigentlich wichtig? Die in der Leistungshierarchie günstig Platzierten mag sie motivieren. Aber wie ist es mit den ungünstig Platzierten (vgl. dazu Rheinberg 1987)? Freilich kann sie auch für Lern- und

Leistungsschwache einen Anreiz darstellen. Aber das hat eine in der Unterrichtspraxis keineswegs selbstverständliche Interpretation des Lernmisserfolgs zur Voraussetzung, die die Erfolgszuversicht des (bisher) Erfolglosen nicht schädigt. Interessant mag die Platzierung des Einzelnen im interpersonalen Leistungsspektrum auch für die Adressaten einer Leistungsbeurteilung auf dem Arbeitsmarkt sein. Aber dort geht es um die Verwertung und nicht oder nur mittelbar um die Entwicklung von Kompetenz.

Prinzipiell mag also gelten, dass im Spektrum der interindividuellen Verteilung manifestester, auf den Standard bezogener Lernerfolge zugleich das Spektrum der Möglichkeiten einer bestimmten Population abgebildet wird, erfolgreich zu lernen, sodass im Standard eine Bezugsnorm für die Bestimmung dessen justiert werden könnte, was sich auf der Basis des Möglichen als wünschenswert, maßstäblich oder massgeblich ansehen und bestimmen lässt. Der soziale Leistungsvergleich wird dadurch allerdings nicht ausgeschlossen. Im Gegenteil: er gehört zu den Zwecken der Standardisierung (kritisch dazu Rheinberg 1978, S. 28f. und Flitner o.J.).

Aus der Perspektive Lehrender lassen sich aus interpersonellen Lernleistungsvergleichen möglicherweise auch Rückschlüsse auf den Erfolg und vielleicht sogar auf die Qualität des Lehrens ziehen – vorausgesetzt, Lehrer sind bereit, die Qualität ihrer eigenen Lehrtätigkeit in Betracht zu ziehen, wenn es um die Erklärung insbesondere von Lernmisserfolgen Lernender geht.

Auf der Ebene übergeordneter Evaluationsinstanzen könnte der Leistungsvergleich Aufschlüsse über die Qualität einzelner Organisationsformen institutionalisierten Lehrens und Lernens (also einzelner Schulen) liefern.

Was haben Standards mit Gerechtigkeit zu tun? Was heisst Gerechtigkeit – bezogen auf die Anerkennung einer (Lern-) Handlung oder eines Handlungseffektes (Lernerfolgs, Lernmisserfolgs) von Personen, die in hier relevanter Hinsicht verschieden (ungleich) sind, als Leistung? Gerecht ist eine Handlung oder eine Ordnung der Dinge, die nicht jedem das Gleiche, sondern jedem das Seine, das ihm Zukommende, das Angemessene gewährt (vgl. dazu Aristoteles 1967, S. 101ff.; Walzer 1983; Flitner 1985; Arnold 2001). Im Blick auf einen externalen Bezugs-, Bewährungs- oder Rekrutierungszweck mag sogar die Erzeugung von Ungleichheit durch die Festlegung eines einzigen einheitlichen Kriteriums (Standards) insofern gerecht sein, als es hier darum geht, diejenige Kompetenz oder Person zu finden, die einem definierten und monopolisierten Aussenkriterium („ohne Ansehen der Person“) am besten entspricht und alle Kompetenzen oder Personen auszusondern, die dem Rekrutierungskriterium nicht oder weniger gut entsprechen. Bezogen auf das explizite Kriterium darf – wenn es gerecht zugehen soll – niemand („ungebührlich“) bevorzugt oder benachteiligt werden. Aber im Licht der *pädagogischen* Zweckbestimmung, jedem Einzelnen diejenigen Lerngelegenheiten zu gewähren, die seinen *individuellen* Lernvoraussetzungen am besten entsprechen bzw. „gerecht“ werden, um Lernerfolge zu ermöglichen, kann die Standardisierung des Anspruchs (sehr) ungerecht sein oder werden.

Die Fixierung externaler Bezugsnormen der Kompetenzbeurteilung mag unter vielen Gesichtspunkten ihre Berechtigung haben. Das gilt vor allem dann, wenn diese Bezugsnorm in einem inhaltlich ebenso differenziert wie genau bestimmten und begrün-

deten Kompetenzerfordernis oder in der Erwünschtheit eines bestimmten kulturellen Standards verankert ist. Aber dort, wo der Standard sich verselbstständigt – zur Illustration stark vereinfacht und zugespitzt: – wo das „gleiche“ Abitur als unverzichtbare Voraussetzung für den Zugang zu Einrichtungen gilt, die die Entwicklung zahnmedizinischer, theologischer, wirtschaftswissenschaftlicher Expertise bezwecken und wo es ebenso als Zugangsvoraussetzung für den Beruf des Piloten wie des Bankkaufmanns (um nur wenige Beispiele zu nennen) gilt, dort vermag seine Standardisierung die Funktion eines (normbezogenen) Selektionskriteriums, kaum jedoch die Lösung jenes Passungsproblems zu gewährleisten, in dem es um die Abstimmung zwischen den individuellen Lernvoraussetzungen einerseits und den externalen Lerngelegenheiten andererseits geht. Es sei denn, dass es gelänge, Standards von wirklich universeller Relevanz im Hinblick auf die optimale Erfüllung aller relevanten und auch sehr heterogenen Ansprüche zu entwickeln und zu bestimmen. Dafür, das darf bei aller Skepsis nicht übersehen werden, bietet das deutsche Abitur (wie international vergleichbare „Abschlüsse“) nach bisherigem Kenntnisstand und unter diesbezüglich wenig problematisierten Kompetenzverwertungsbedingungen eine gewisse Gewähr. Jedoch gelöst sind die Probleme damit nicht. Zwar gab und gibt es immer wieder Ansätze, in der Sekundarstufe die Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Unterrichtsfächern bzw. Schwerpunkten zu vergrößern. Aber es gibt auch überaus einflussreiche entgegengesetzte Bestrebungen, nämlich wieder eine größere Anzahl von Fächern für verbindlich zu erklären (kritisch dazu u.a. Roeder 1968; Undeutsch 1969; Cronbach 1976; Simons/Möbus 1978, S. 190f.; Rheinberg 1987; Flitner o.J.).

Wahlmöglichkeiten werden oft einigermaßen pauschal und unzulänglich begründet als Anzeichen für eine Anspruchs- oder Leistungserosion und für eine Niveausenkung organisierter Bildung diskreditiert. Dem hält Andreas Flitner entgegen: „Es scheint mir übrigens falsch, die Möglichkeit der ‚Abwahl‘ eines der zentralen Fächer nur als ‚Ausweichen‘ anzusehen. Auch Schülerinnen und Schüler, die in einem Gebiet sicher sind (und sich in der Klasse oder im Kurs unterfordert fühlen), wählen lieber einen anderen Schwerpunkt, als dass sie, gelangweilt, der ‚Belegverpflichtung‘ nachkommen“ (Flitner o.J., S. 3). Bestätigt wird diese These Flitners durch Ergebnisse, die Emnid 1999 in einer Befragung von 3085 14 bis 18-jährigen zum Thema „Schule, Zentralabitur und Lehrer“ durchgeführt hat. Darin zeigte sich, dass 44% der Befragten mehr Unterricht in Fremdsprachen, 25% der Befragten mehr Unterricht in Mathematik und 22% der Befragten mehr Unterricht in Deutsch wünschten. Das sind ausgerechnet diejenigen Fächer, in denen – nach einer relativ groß angelegten Sekundäranalyse – die Auslese am schärfsten greift (Undeutsch 1969, S. 393ff.). (Dass 60 % der Befragten mehr Unterricht über Computer, 32 % der Befragten mehr Sozialkunde/Politik und ebenfalls 32 % der Befragten mehr Sportunterricht wünschten, ist am Rande erwähnenswert.)

Dafür, dass die Inhaltsmonopolisierung *jenseits* eines wahrlich nicht leicht begründ- und bestimm- und gleichwohl unverzichtbaren Sockelniveaus der Kompetenzentwicklung nicht undifferenziert mit der Gewährleistung von Erfolg oder Leistung in einen schlüssigen Begründungszusammenhang gebracht werden kann, dafür möchte ich ein nahezu beliebig herausgegriffenes Beispiel anführen: Aus einer eigenen unveröffentlic-

ten Erhebung ist mir bekannt, dass ein mittleres Unternehmen aus sozialem Engagement eine grössere Anzahl Lernbeeinträchtigter (ehemalige Sonderschüler) als Auszubildende eingestellt hat. Nach einiger Zeit stellte sich heraus, dass – was so niemand erwartet hatte – diese Menschen die ihnen übertragenen Arbeitsaufgaben qualitativ besser erfüllten als alle zuvor in diesem Bereich Tätigen (ohne geistige Behinderung). Nun hat aber die überdurchschnittliche Qualität der betrieblichen Aufgabenerfüllung nicht verhindert, dass sämtliche Auszubildende in der „standardisierten“ Lehrabschlussprüfung gescheitert sind. Freilich lassen sich gute Gründe dafür nennen, dass in einer Gesellenprüfung auch andere als nur praktische Fähigkeiten auf einem relativ eng umgrenzten Arbeitsgebiet nachgewiesen werden sollten. Aber im pauschalen Scheitern an den Anforderungen der Abschlussprüfung bleibt die Qualität der praktischen Leistung nicht nur unbeachtet, sie wird sogar von dem testierten Misserfolg in Mitleidenschaft gezogen, also „entwertet“: Das, was die Probanden überdurchschnittlich gut konnten bzw. können, zählt nicht, wird ignoriert, ist „wertlos“. Dasjenige, was sie nicht können, zählt, ist wichtig und gereicht denjenigen, denen dieses Können zugeschrieben wird, „zur Ehre“. In der Bestimmung und Anwendung des Standards als der für die Erfolgsbeurteilung relevanten Bezugsnorm fehlten die für eine differenzierte und gerechte Erfassung und Würdigung der Erfolgspraxis relevanten Kriterien (vgl. dazu Dörner u.a. 1983).

Nun könnte man – wahrscheinlich mit breiter Zustimmung – einwenden, dass es in der Bildung bzw. Kompetenzentwicklung doch nicht nur auf die *Verwertbarkeit* der Expertise ankomme oder ankommen dürfe. Wichtig sei doch auch oder besonders oder vielleicht sogar allein die Zweckfreiheit oder der Selbstzweck der Persönlichkeitsentwicklung. Aber – so kann hier nur beispielhaft zurückgefragt werden – verdankt die angeblich zweckfreie Bildung ihr Prestige nicht dem Ansehen jener soziokultureller Positionen und Betätigungsfelder (Berufspositionen), die genau diese Bildung zur Zugangsvoraussetzung haben, ganz unabhängig davon, ob sie inhaltlich-konkret zur Erfüllung der jeweiligen Arbeitsaufgaben notwendig sind? Prinzipieller gefragt: Lässt sich irgendeine Kompetenz oder Qualifikation oder Bildung identifizieren oder auch nur denken, in der nicht eine (implizite) Antwort auf die Frage „Wozu fähig, tüchtig, kompetent ...?“ gefunden werden muss? Kann es irgendeine Entwicklung und also auch eine Persönlichkeitsentwicklung geben ohne ein Wozu oder Wohin dieser Entwicklung? Sie an dem festmachen zu wollen, was das Bildungssubjekt als Potenzial besitzt bzw. mitbringt, ist insofern eine Illusion, als auch dieses Potenzial nur als ein „Potent-Wofür“ denk- und fassbar ist: Beispielsweise für konkretisierbar Sprachliches, Künstlerisches, Naturwissenschaftliches oder Alltagspraktisches, solches also, das als Ausdruck des Potenzials im external Ermöglichten, Erwünschten oder Geforderten wahrnehmbar sein muss. Selbst dann, wenn das Bildungssubjekt zugleich als Subjekt der Bestimmung des Erwünschten oder auch des Erwünschtheitskriteriums gedacht, gesehen, respektiert wird, ist es ein solches, das nur external Mögliches und Reales zu wünschen vermag. Aus diesen Feststellungen lässt sich aber weder das Recht noch das Erfordernis ableiten, ein inhaltlich (vor-)bestimmtes Kompetenzprofil zu *fixieren* und „rücksichtslos“ zu standardisieren.

Die Frage nach dem Was, nach dem Inhalt des Könnens, der Fähigkeit, der Kompetenz oder auch der Bildung ist auch unter einem weiteren Gesichtspunkt zu bedenken.

Was tut eigentlich jemand – so frage ich auch schon einmal in einer mündlichen Prüfung –, der sich selbst verwirklicht? Selbstverwirklichung welchen erziehungsphilosophischen Verständnisses auch immer vermag nicht einmal zu denken, geschweige denn zu realisieren, wer sich nicht in der Beschäftigung mit einer Sache engagiert, erfährt, bewährt. Aber auch zur Selbstverwirklichung vermag diese Beschäftigung wohl nur in dem Maß beizutragen, in dem die Sache oder der (selbstbestimmte) Erfolg in der Beschäftigung mit dieser Sache für das Aktivitätssubjekt relevant ist. Dafür dürfte eine Sache oder die Beschäftigung mit einer Sache tendenziell umso weniger gehören – und darin zeigt sich die Wechselseitigkeit von „selbst“ und „fremd“ –, je geringer ihre gesellschaftliche Wertschätzung ist. Denn zum einen hat sich das individuelle Interesse (erst) in der Beschäftigung mit Sachverhalten herausgebildet, deren gesellschaftliche Bewertung für die Zuwendung zur und für die Beschäftigung mit dieser Sache ebenso relevant ist wie für die Beurteilung des Erfolgs der Beschäftigung. Zum anderen dürften die gesellschaftliche Wertschätzung und die Chancen zur beruflichen Verwertung des Gelernten auch für jene Urteilsbildung bedeutsam sein, in der sich die hier bedeutsamen Kriterien, nämlich die Kriterien für die Bewertung eines Lern- und Betätigungsfeldes sowie für die Beurteilung des Lern- und Betätigungserfolgs herausbilden. Auch die Bedeutsamkeit des Misserfolgs in der Beschäftigung mit einer Sache dürfte umso größer sein, je höher die gesellschaftliche Bewertung dieser Sache ausfällt, denn dadurch erst bekommt das Nicht-Können oder auch das Nicht-Wollen in dieser Sache für die betreffende Person sein ganzes Gewicht.

Das Vereinheitlichungspostulat lässt sich weder aus der Perspektive eines „entsprechenden“ gesellschaftlichen, kulturellen oder ökonomischen Anforderungsspektrums, noch aus der Perspektive eines realistisch in Betracht kommenden Dispositionsgefüges Lernender her allein rechtfertigen. Zum einen gibt es eine unendliche Vielfalt von soziokulturellen Anforderungen und Gelegenheiten, Kompetenzen zu entwickeln und zu verwenden, zum anderen ist diese Vielfalt manifester gesellschaftlicher Anforderungen nicht unabhängig von der unendlichen Vielfalt an Kompetenzen, die sich in innovativer kultureller, aber auch technischer und arbeitsorganisatorischer Praxis niederzuschlagen vermögen und tatsächlich auch niederschlagen. Es muss davon ausgegangen werden, dass es Potenziale für Kompetenzen gibt, für die zwar kein manifester, aber sehr wohl ein latenter und deswegen keineswegs „überflüssiger“ oder geringwertiger Verwendungsbedarf besteht, und der umso weniger zur Instrumentalisierung von Kompetenz und Kompetenten führt, je entschiedener und konsequenter autonome Urteilkraft und Handlungsfähigkeit zu unverzichtbaren Bestandteilen domänenspezifischer Kompetenz gerechnet werden. Standardisierung begünstigt die Gefahr der Erstarrung. Sie ist nicht ungeeignet, kulturell wünschenswerte Ausdifferenzierung und Flexibilität zu verhindern – es sei denn, Standards würden so konzipiert und operationalisiert, dass sie Vielfalt und Flexibilität wechselseitiger Ausdifferenzierung zuließen oder deren Entwicklung sogar begünstigten (vgl. dazu Oser 2001, S. 224ff.).

Der Zweifel an der Tauglichkeit des Vereinheitlichungspostulats schließt keineswegs den Zweifel an der Berechtigung ein, möglichst hohe Ansprüche an das Niveau und an die Qualität der Expertise jedes Menschen zu stellen. Aber erreicht werden muss und

kann dieses Niveau nur von einzelnen konkreten Menschen. Beeinträchtigt zu werden droht die Erreichung eines hohen, individuell jeweils möglichen Kompetenzniveaus durch eine Standardisierung, in der das, was beispielsweise als behindert Geltende nicht (gut) können hoch oder überbewertet wird, während das, was sie gut und vielleicht sogar besser können als nicht Behinderte, gar nicht erst als Kompetenz in Betracht gezogen wird. Die negativ davon Betroffenen lernen, dass sie inkompetent, „unbrauchbar“, Versager „sind“ – mit allen Konsequenzen, die das für das Selbstkonzept, die Lernmotivation, das Lernverhalten und den Lern(miss)erfolg hat.

Die aktuelle Diskussion um Standardbestimmung begünstigt eine Orientierung, die den Ansprüchen auf eine differenzierte, vielgestaltige und hoch entwickelte Kultur ebenso wenig gerecht wird wie dem Anspruch auf die freie und optimale Entfaltung der Persönlichkeit jedes einzelnen Menschen (Wessen auch sonst?!). Gefragt wird, wie vielen Menschen es in welchem Masse gelingt, einem external definierten, fixierten, standardisierten Kompetenzniveau zu entsprechen. Die umgekehrte Frage, welche Möglichkeiten es gibt, Erfolgskriterien (Standards) so zu differenzieren und zu flexibilisieren sowie Lernumgebungen so zu optimieren, dass sie auch den (freilich lern- bzw. sozialisationsabhängigen) Entwicklungspotenzialen Lernender gerecht werden, kommt häufig zu kurz.

Nun könnte man wiederum einwenden, dass die Standardbestimmung doch im Kontext eines überaus differenzierten und höchst durchlässigen Bildungssystems zu sehen und zu beurteilen sei, in dem auch ganz andere Kriterien für Kompetenz oder Erfolg zur Geltung kämen, sodass jeder Mensch die seiner individuellen Begabung entsprechende Lernumgebung finden könne. Außerdem gelte, dass die „Wertschätzung einer Schülerin oder eines Schülers ... nicht vom Besuch einer bestimmten Bildungseinrichtung oder dem Absolvieren einer formellen Qualifikation“ abhänge (Zukunft der Schule ..., 2003, S. 2) und dass „die berufliche und die allgemeine Bildung ... gleichwertig“ seien (ebd. S. 10). Wenn das in den beiden zitierten Thesen Behauptete so zuträfe, wären diese Sätze eigentlich überflüssig (und dann sogar ein wenig peinlich). Wenn das Behauptete nicht zutrifft – und dafür spricht einiges –, dann ist es mit diesen Sätzen allein nicht getan. Die Behauptung, dass berufliche und allgemeine Bildung gleichwertig seien, ist seit mindestens 30 Jahren fester Bestandteil bildungspolitischer Beteuerungen. Wäre es nicht an der Zeit, dass Bildungs- und Gesellschaftspolitiker sich stattdessen einmal sehr energisch und auch praktisch um die Gründe für das Erfordernis kümmern, diesen Satz gebetsmühlenartig zu wiederholen? Ähnlich verhält es sich mit der bildungspolitischen Reaktion auf den Befund der internationalen Vergleichsstudie PISA, „dass der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die den Weg an ‚Höhere Schulen‘ finden, bei Kindern und Jugendlichen aus ‚einfachen‘ und besonders aus ‚sozial schwierigen‘ familiären Verhältnissen deutlich unterdurchschnittlich ist“ (ebd., S. 11). Eine dieser ganz aktuellen Reaktionen verdient wörtlich zitiert zu werden: „Auch bei diesem Thema muss die Bayerische Verfassung uneingeschränkte Wirklichkeit werden, in deren Artikel 132 es heißt: ‚Für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlagen, seine Neigung, seine Leistung und innere Berufung maßgebend, nicht aber die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung der Eltern‘“ (ebd., S. 11). Dieser Artikel

hat seit Jahrzehnten Rechtskraft und ist seither offensichtlich ungeeignet, das im PISA-Befund Registrierte zu verhindern. Welchen Sinn soll es also haben, in einer kritischen Reaktion auf diesen empirischen Befund den Verfassungsartikel zu wiederholen? Wäre es nicht wichtiger, stattdessen wiederum nach den Gründen dafür zu fragen, dass es trotz oder vielleicht sogar wegen dieses Satzes zu der nur scheinbar damit unvereinbaren Wirklichkeit kommen konnte, um daraus dann geeignetere bildungspolitische und bildungspraktische Konsequenzen zu ziehen. Der zitierte Verfassungsartikel ist nämlich insofern mit der beklagten Wirklichkeit vereinbar, als genau dasjenige, was in der pädagogischen Praxis als Anlage, Neigung, Leistung und innere Berufung wahrgenommen und prozediert wird, hochgradig von genau dem abhängt oder beeinflusst wird, dessen Auswirkung ausgeschlossen werden soll, nämlich von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stellung der Eltern.

5. Zusammenfassung

Standards gehören zu Kriterien, die für die Beurteilung des Erfolgs und der Qualität bildungspraktischen Handelns unentbehrlich sind. Sie kodifizieren und normieren wünschenswerte Schülerleistungen. Das Interesse an der Operationalisierung derartiger Erfolgs- und Qualitätskriterien für die Bildungspraxis ist – wie bereits erwähnt – in den Funktionserfordernissen der Kultur gut begründet. Aber für einige damit verbundene Probleme gibt es noch keine allgemein anerkannten Lösungen. Dazu beispielhaft:

- Wenn realisierbare Ziele nicht ohne Rücksicht auf fundiertes Wissen über die Wahrscheinlichkeit bestimmt werden können, wie sie mit verfügbaren Mitteln, das heißt: mit bildungspraktischen Maßnahmen unter gegebenen oder zu schaffenden Bedingungen zu verwirklichen sind und
- wenn alle Menschen Gelegenheit erhalten sollen, *erfolgreich* zu lernen und
- wenn diese Möglichkeit nicht nur eine Frage des Niveaus bzw. des Schwierigkeitsgrades tendenziell monopolisierter Inhalte oder Inhaltskombinationen, sondern auch dieser Inhalte und ihrer Kombinationen selbst ist und
- wenn dabei auch die vor- und nachschulischen Kompetenzentwicklungs- und Kompetenzverwertungsbedingungen und -interessen eine Rolle spielen,
- dann wird man über die Organisation oder gar Institutionalisierung einer entsprechenden Flexibilisierung diskursiver Standardbestimmung nachdenken müssen.

Bestandteil der so nur sehr grob skizzierten „Öffnung“ dessen, was als Standardbestimmung realisiert werden soll, wird die Organisation dafür unentbehrlicher und komplexer Strukturen und Prozesse diskursiver Entscheidungen und Entscheidungsbegründungen sein müssen, die den gesellschaftlichen Ansprüchen ebenso gerecht werden wie den vielfältigen (und kultivierbaren) Interessen Heranwachsender. Wichtig erscheint mir insbesondere, die bereits erwähnte (von mir so bewertete) Gefahr der Monopolisierung, Fixierung und Erstarrung der Bestimmung, Anwendung und Überprüfung der

Standards zu vermeiden sowie der Diskriminierung oder Ausgrenzung von Personen zu begegnen, deren Tüchtigkeit nicht zur (Allgemein-) Bildung gerechnet wird oder sogar verdächtigt wird, „die Bildung“ zu „verunreinigen“, die aber für die Betroffenen wie für die Gesellschaft überaus wichtig sein kann und sehr oft auch tatsächlich ist. Standards lassen sich wohl nur so lange als Regulative einer anspruchsvollen pädagogischen Praxis rechtfertigen und behaupten, wie sie in einen institutionalisierten Prozess *diskursiver* Geltungs- und Anwendungsbegründung eingebunden bleiben, der die permanente Ausgestaltung und Weiterentwicklung sowie eine zielführende, aber auch flexible Handhabung dieser Standards unter ständig sich verändernden Realisierungsbedingungen einschließt. „Auf diese Weise könnte garantiert werden, dass auch Standards ... nicht üblichen Orthodoxien des Notwendigen verfallen“ (Oser 2001, S. 226), sondern die Realisierung dessen bewirken, was die Standardsetzung bezweckt. Standards als Zielgrößen dürfen nicht schon mit Erfolgen verwechselt werden. Und mit Bezug auf die Probleme, denen der Ruf nach Standards seine Aktualität und seine Resonanz verdankt (Stichwort: PISA) darf abschließend auch noch gefragt werden: Sind fehlende Standards „das Problem“, und ist die Bestimmung solcher Standards seine Lösung?

Literatur

- Aristoteles (⁴1967): Nikomachische Ethik. Übersetzt und kommentiert von F. Dirlmeier. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Arnold, K.-H. (2001): Schulleistungsstudien und soziale Gerechtigkeit. In: Zeitschrift für Pädagogik, S. 161-177.
- Avenarius, H. (o.J.): Wer bestimmt die Bildungsziele? Rede-Typoskript (beim Verfasser).
- Bildungsstandards (2003). In: IPN-Blätter 20, 1/03, S. 1 und 3.
- BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung (2003): Pressemitteilung Nr. 23/03 vom 18. 02. 2003: Nationale Bildungsstandards sollen das deutsche Bildungssystem verbessern. Bonn: BMBF.
- Czinczoll, B. (2001): Auf der Suche nach Kriterien für die Qualität von Schulen. In: Schulverwaltung BY 24, Heft 1, S. 16-24.
- Cronbach, L.J. (1976): Equity in selection – where psychometrics and political philosophy meet. In: Journal of Educational Measurement 13, S. 31-42.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): PISA 2000 – Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Dörner, D. u.a. (Hrsg.) (1983): Lohhausen: Vom Umgang mit Unbestimmtheit und Komplexität. Bern/Stuttgart/Wien: Huber.
- Flitner, A. (1985): Gerechtigkeit als Problem der Schule und als Thema des Bildungswesens. In: Zeitschrift für Pädagogik 31, S. 1-26.
- Flitner, A. (o.J.): Auslese durch Normierung? Normiertes statt profiliertes Abitur? (Typoskript).
- Heid, H. (1985): Über die Entscheidbarkeit der Annahme erbbedingter Begabungsgrenzen. In: Die Deutsche Schule 77, S. 101-109.
- Heim, H. (o.J.): Wandel des Generationenverhältnisses – Wandel der Erziehung? Zum Problem der generationellen Begründung von Erziehung (Typoskript).
- Helbig, P. (1988): Begabung im pädagogischen Denken. Weinheim/München: Juventa.
- Klauer, K.J. (1975): Intelligenztraining im Kindesalter. München/Basel: Beltz.
- Klauer, K.J. (1978): Perspektiven der Pädagogischen Diagnostik. In: Ders.: Handbuch der Pädagogischen Diagnostik. Bd. 1. Düsseldorf: Schwann, S. 3-14.

- Klieme, E. (2002): Bildungsstandards als Beitrag zur Qualitätsentwicklung im Schulsystem. In: DIPF informiert Nr. 3, August 2002.
- Lewontin, R.C./Rose, S./Kamin, L.J. (1985): Zu Paaren treiben. Lehren aus der Zwillingsforschung. In: Kursbuch 80. Berlin: Kursbuch/Rotbuch.
- Litt, T. (1921/1969): Das Wesen des pädagogischen Denkens. In: Nicolin, F. (Hrsg.): Pädagogik als Wissenschaft. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S.268-304.
- Mill, J.S. (1859/1945): Die Freiheit. Zürich: Pan
- Neber, H. (Hrsg.) (1973): Entdeckendes Lernen. Weinheim: Beltz
- Nunner-Winkler, G. (1990): Jugend und Identität als pädagogisches Problem. In: Zeitschrift für Pädagogik 36, S. 671-686.
- Oser, F. (2001): Standards: Kompetenzen von Lehrpersonen. In: Oser, F./Oelkers, J. (Hrsg.): Die Wirksamkeit der Lehrerbildungssysteme. Von der Allrounderbildung zur Ausbildung professioneller Standards. Zürich: Rüegger, S. 215-342.
- Rheinberg, F. (1978): Gefahren Pädagogischer Diagnostik. In: Klauer, K.J. (Hrsg.): Handbuch der Pädagogischen Diagnostik. Bd. 1. Düsseldorf: Schwann, S. 27-38.
- Rheinberg, F. (o.J./1987): Soziale versus individuelle Leistungsvergleiche und ihre motivationalen Folgen in der Lehr-Lernsituation. In: Olechowski, R./Persy, E. (Hrsg.): Fördernde Leistungsbeurteilung. Wien/München: Jugend und Volk, S. 80-115.
- Roeder, P.M. (1968): Die pädagogische Bedeutung von Erfolgskontrolle und Leistungsmessung. In: Speck, J. (Hrsg.): Leistung, Erfolg und Erfolgskontrolle in der Pädagogik und in ihren Nachbarwissenschaften. Münster: Deutsches Institut für Wissenschaftliche Pädagogik, S. 106-119.
- Schleiermacher, F. (1826/1957): Die Vorlesungen aus dem Jahre 1926. In: Friedrich Schleiermacher. Pädagogische Schriften, 1. Bd.. Hg. v. Schulze, T./Weniger, E. Düsseldorf/München: Küpper/Bondi.
- Schroder, H.M. (1975): Die Entwicklung der Informationsverarbeitungsfähigkeit. In: Krohne, H.W. (Hrsg.): Fortschritte in der Pädagogischen Psychologie. München/Basel: Reinhard.
- Schülerleistungen im internationalen Vergleich. Eine neue Rahmenkonzeption für die Erfassung von Wissen und Fähigkeiten. Herausgeber der deutschen Fassung: Deutsches PISA-Konsortium. Berlin 2000: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung.
- Simons, H./Möbus, C. (1978): Testfairness. In: Klauer, K.J. (Hg.): Handbuch der Pädagogischen Diagnostik. Bd. 1, Düsseldorf: Schwann, S. 187-197.
- Stegmüller, W. (1969): Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie. Bd. I. Berlin: Springer.
- Terhart, E. (2000): Qualität und Qualitätssicherung im Schulsystem. In: Zeitschrift für Pädagogik 46, S. 809-829.
- Undeutsch, U. (1969): Zum Problem der begabungsgerechten Auslese beim Eintritt in die Höhere Schule und während der Schulzeit. In: Roth, H. (Hrsg.): Begabung und Lernen. Stuttgart: Klett, S. 377-405.
- Walzer, M. (1983): Spheres of Justice. New York: Basic Books.
- Wunschliste. Wunschstundenplan. In: Frankfurter Rundschau Nr. 167 vom 22. 07. 1999, S. 6.
- Zukunft der Schule – Schule der Zukunft. Konsequenzen aus der PISA-Studie. Ein Programm für die Zukunft unserer Kinder und unserer Schulen. Arbeitstagung der CSU-Landtagsfraktion in Wildbad Kreuth. Januar 2003 (Typoskript).

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Helmut Heid, Machthildstr. 136, 93053 Regensburg.

Witlof Vollstädt

Steuerung von Schulentwicklung und Unterrichtsqualität durch staatliche Lehrpläne?

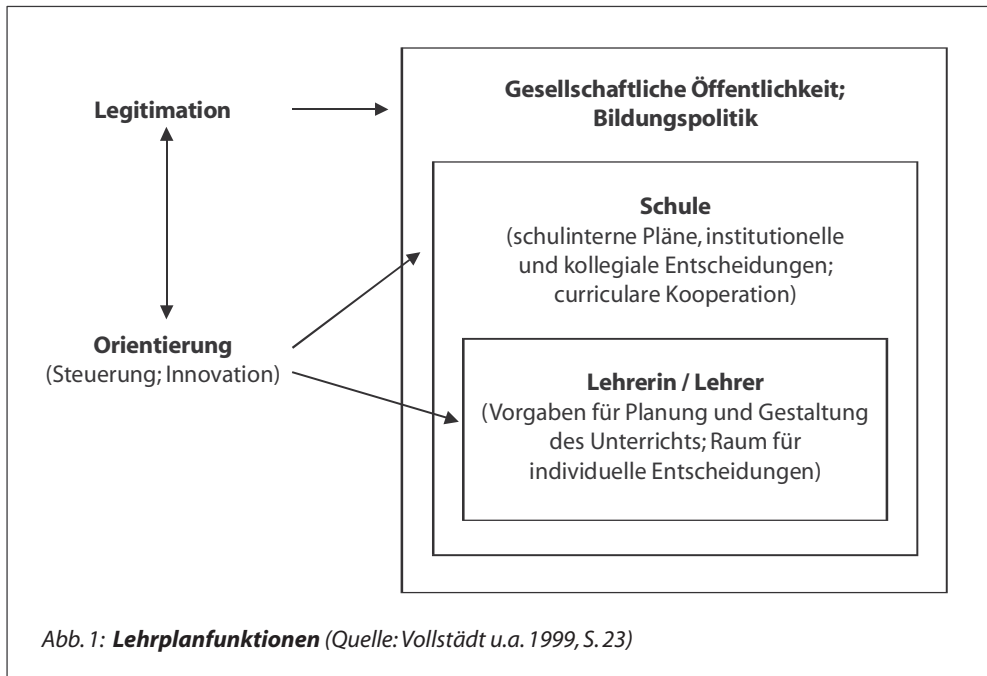
1. Input durch Lehrplanrevision

Es vergeht kaum ein Jahr, in dem die ohnehin schon bunte Lehrplanlandschaft in deutschen Schulen nicht um weitere Farben bereichert wird. Wo immer es darum geht, Erwartungen an das Schulsystem eines Bundeslandes zu formulieren und schulisches Lehren und Lernen neuen Erfordernissen anzupassen, wird der Ruf nach neuen Lehrplänen laut. Wo immer Zweifel an der Wirksamkeit von Schule und an ihrer Zukunftstauglichkeit bestehen, werden ihre Lehrpläne überprüft. Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik sorgt dann noch zusätzlich für umfangreiche Bemühungen um staatliche Lehrpläne. So ist die Kultushoheit der Länder eine der Ursachen dafür, dass jedes Bundesland mehr oder weniger permanent mit der Revision seiner Lehrpläne beschäftigt ist. Im Grunde genommen wird bei der Lehrplanproduktion in Deutschland ‚Kleinstaaterei‘ betrieben: In der Regel entwickelt, diskutiert und erlässt jedes Bundesland seine eigenen Lehrpläne¹, um mit ihnen veränderte bildungspolitische Ziele und Absichten sowie neue gesellschaftliche Standards schulischen Lernens in die Schulen zu ‚tragen‘ und zu verwirklichen.

Schließlich gehören staatliche Lehrpläne, neben Stundentafel und Prüfungsbestimmungen, zu den wichtigsten staatlich autorisierten Rahmenfestlegungen für den Schulunterricht und werden offiziell als entscheidende Instrumente zur staatlichen Steuerung schulischer Lernprozesse angesehen. Mit ihnen soll in erster Linie die aktuelle Schulpolitik akzeptabel präsentiert, erläutert und durchgesetzt werden (vgl. Künzli 1998, S. 7).

Eine weitere Begründung für den hohen schulpolitischen Stellenwert staatlicher Lehrpläne und die ungebrochene Hoffnung auf deren Input-Funktion ergibt sich aus historischer Sicht. Seit Anfang der Fünfzigerjahre basieren in Deutschland alle Bemühungen, die Aufgaben staatlicher Lehrpläne zu bestimmen, auf den grundlegenden Auffassungen Wenigers (1952), der dem Lehrplan als der „einzige(n) begriffliche(n) Gestaltung des Lehrgefüges von einiger Tragweite [...] eine verhältnismäßig große Macht [...], das Geforderte zur Geltung zu bringen“ (S. 20), zuschreibt. Bekanntlich bestimmte Weniger die Aufgabe des Lehrplans in der Festlegung der Bildungsziele sowie der Auswahl und Konzentration der Bildungsinhalte. „Der Lehrplan gibt an, was im Unterricht gelten soll“ (Weniger 1952, S. 22). Insofern scheint es nur verständlich, dass Weniger die

1 Insofern darf man auf den neuen Lehrplan für die Grundschulen in Brandenburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen gespannt sein, der seit Ende 2002 durch eine gemeinsame Projektgruppe dieser Länder erarbeitet wird.



geistigen Bewegungen und gesellschaftlichen Gruppen zum „Kampf um den Lehrplan“ auffordert. „Jede geistige Bewegung oder Richtung ist erst dadurch als Bildungsmacht auf Dauer anerkannt und gesichert, daß ihren Bildungszielen und Bildungsmitteln eine Stellung im Lehrplan eingeräumt wird“ (Weniger 1952, S. 22).

Aus seiner Kritik an diesem ‚Kampf der Bildungsmächte um den Lehrplan‘, der keinen Raum für wissenschaftlich gelenkte bildungspolitische Entscheidungen lasse, entwickelte dann Robinsohn (1967) sein Modell der fortlaufenden Curriculumrevision. Dabei ging er auf die Suche nach Methoden zur systematisch objektivierenden Ermittlung und Organisation von Lehrplanentscheidungen und verstand die Revision des Curriculums als wichtigen Zugang zur Bildungsreform (vgl. Robinsohn 1967, S. 45). Curriculumentwicklung und -forschung erlebten danach eine wahre Blütezeit, die bis in die Achtzigerjahre reichte.

Noch heute manifestieren sich alle diese Steuerungsabsichten in folgenden zwei Funktionszuweisungen für staatliche Lehrpläne, die nach wie vor gelten und auch aktuellen Lehrplanreformen zu Grunde gelegt werden (vgl. Abb. 1):

Die Legitimationsfunktion:

Lehrpläne präsentieren und erläutern bildungspolitische Entscheidungen für schulisches Lernen. Gegenüber der gesellschaftlichen Öffentlichkeit, aber auch gegenüber der Pädagogik und den Fachwissenschaften, wird in ihnen dargestellt, nicht zwangsläufig

auch begründet, welche bildungspolitischen Ziele die Schule erfüllen soll. Der Staat bzw. das Kultusministerium des jeweiligen Bundeslandes legt mit Lehrplänen gegenüber der Öffentlichkeit Rechenschaft ab, welche Inhalte in den Schulen gelehrt und welche generellen Ziele, Prinzipien und Standards dabei eingehalten werden sollen. Mit der Einführung neuer Lehrpläne wird deshalb auch stets der Wunsch verbunden, dass sie in der Auseinandersetzung um die Bildungsaufgaben der Schule die erforderliche öffentliche Akzeptanz finden (vgl. Hess. Kultusministerium 1992, S. 5). Dieses Bemühen um bildungspolitische Legitimation über Lehrpläne wird in der Bundesrepublik Deutschland, wie bereits erwähnt, u.a. durch die gesetzlich verankerte föderalistische Struktur und die Bildungshoheit der einzelnen Bundesländer stimuliert. Jedes Bundesland legt besonderen Wert auf diese hoheitlichen Aufgaben und betreibt einen ziemlich hohen Aufwand (vgl. Tillmann 1997, S. 13). Ihre generelle Legitimationsberechtigung erhalten diese Lehrpläne allerdings nur, wenn ihnen tatsächliche Wirkungen unterstellt werden, was zur Orientierungsfunktion führt.

Die Orientierungsfunktion:

Während die Legitimationsfunktion in den gesellschaftlichen Bereich hineinreicht, zielt die Orientierungsfunktion des Lehrplans, mitunter auch als Steuerungs- oder Innovationsfunktion bezeichnet, auf die an Schule Beteiligten, insbesondere auf die Lehrerinnen und Lehrer. Ganz im Sinne von Weniger formuliert der Lehrplan ein Grundverständnis des jeweiligen Unterrichtsfaches, setzt einen Rahmen für die zu behandelnden Inhalte, gibt Anregungen und Hilfen für die Planung und Gestaltung von ‚gutem‘ Unterricht und umreißt den Entscheidungsspielraum für die Berücksichtigung der konkreten Unterrichtsbedingungen ‚vor Ort‘. Obwohl diese Orientierung in erster Linie auf jede einzelne Lehrkraft gerichtet ist, sprechen aktuelle Entwicklungstendenzen dafür, dass sie zunehmend auch schulinterne Pläne, curriculare Absprachen und Kooperation im Kollegium betrifft. In immer mehr Schulen entstehen auf der Grundlage der offiziellen staatlichen Lehrpläne nicht sofort die individuellen Lehrpläne der Lehrerinnen und Lehrer, sondern zunächst erst die schulinternen Pläne (vgl. Vollstädt u.a. 1999, S. 23).

Letztlich soll über staatliche Lehrpläne eine Qualität des Lehrens und Lernens gesichert werden, die den in der Gesellschaft für bedeutsam gehaltenen Bildungs- und Erziehungszielen dient, unabhängig von einzelnen Lehrpersonen. Somit dominiert in Deutschland nach wie vor das klassische Modell der Lehrplansteuerung, bei dem der Staat die Gesamtverantwortung für die Unterrichtsinhalte übernimmt, seine Verantwortung aber auf die Vorgabe der grundlegenden Ziele und des „stofflichen“ Rahmens beschränkt. Ganz offensichtlich steht dahinter auch die Absicht, Schulentwicklung über Lehrplanrevisionen zu unterstützen und zu steuern. Dabei wird allerdings unterstellt, dass Lehrpläne in der Schulpraxis auch tatsächlich realisiert werden, dass sich Lehrerinnen und Lehrer wirklich nach deren Vorgaben richten und Lehrpläne auf diesem Wege innerschulische Bildungsprozesse regulieren bzw. ihre Steuerungsfunktion erfüllen. Dabei baut das bundesdeutsche Schulwesen fast ausschließlich auf die einzelne Lehrkraft

und deren pädagogische Kompetenz. Diese erhält mit der pädagogischen oder Methodenfreiheit eine Art „Lizenz“ für die Realisierung der Lehrplanvorgaben (vgl. Biehl/Hopmann/Ohlhaver 1996, S. 32ff.).

Da in aller Regel kaum überprüft wird, wie und mit welchen Resultaten Lehrpläne das unterrichtliche Geschehen steuern, lässt sich etwas ironisch feststellen: Lehrpläne werden in die Schule gegeben in der Hoffnung, dass ‚treue Staatsdiener‘ sich auch nach ihnen richten. Ob und wie dies geschieht, weiß niemand so genau. Unter anderem auch deshalb, weil die Einführung von Lehrplänen in die Schulen noch viel zu selten mit der Überprüfung der Unterrichtsqualität oder gar der Schülerleistungen verbunden wird. In der Vergangenheit gab es keine zentralen Leistungstests und nur in einigen wenigen Bundesländern ein Zentralabitur. Es gab ganz selten Aufnahmeprüfungen der nachfolgenden Bildungseinrichtungen und bisher kaum Formen angeleiteter Selbstevaluation in den Schulen. Im Ergebnis der internationalen Vergleichsstudien, wie etwa TIMSS und PISA, vollziehen sich gegenwärtig allerdings interessante Veränderungen, die zumindest auch Möglichkeiten der Output-Steuerung oder wenigstens der Output-Überprüfung ins Visier nehmen. Es bleibt zu hoffen, dass die damit verbundenen Konsequenzen mehr umfassen als nur zentrale Abschlussarbeiten, Vergleichsarbeiten und die Vorgabe von Leistungsstandards, sondern auch Möglichkeiten prozessualer Steuerung erschließen, und dass intensiver darüber nachgedacht wird, wie den Schulen ‚vor Ort‘ bei der Qualitätssicherung geholfen werden kann. Sicher muss dabei auch genauer geprüft werden, welche Wirkungen staatliche Lehrpläne tatsächlich entfalten.

2. Lehrplanarbeit zwischen Verwaltungsaufgabe und empirischer Forschung

Obwohl in jedem Jahr neue Lehrpläne in die Schulen gegeben werden, mit denen die Schul- bzw. Unterrichtsqualität beeinflusst werden soll, gibt es kaum empirische Forschungen zur Wirkung von Lehrplänen im schulischen Alltag. Publikationen beziehen sich immer wieder auf die gleichen empirischen Untersuchungen aus den 70er und 80er Jahren von Haller (1971), Santini (1971), Hameyer (1972), Kunert (1983), Axnix (1983) u.a. (vgl. Haenisch 1985). An diesen vorliegenden Untersuchungen wiederum wird kritisiert, dass sie sich meist nur auf die Analyse von dokumentierten Endprodukten, auf die Einschätzung der vorliegenden Lehrpläne beschränken. Sie würden einseitig der Frage nachgehen, ob Lehrerinnen und Lehrer diese Lehrpläne nutzen.

Bereits ab Mitte der Achtzigerjahre (vgl. dazu Hameyer 1992, S. 210f.) ließ dann das Interesse der Forschung an diesem Thema deutlich nach. Zwar gab es damals viele Lehrplanaktivitäten, in die auch zahlreiche Lehrerinnen und Lehrer einbezogen wurden, doch mit systematischer Forschung waren sie nur selten verbunden. So ermittelten Haft/Hopmann (1987) für die Jahre 1980 – 1984 in den Ländern der BRD ca. 900 Lehrplankommissionen mit insgesamt rund drei- bis viertausend Mitgliedern. Beim Vergleich deren Arbeit mit den Ergebnissen der Querschnittsuntersuchung von Haller (1973) kommen diese allerdings zu dem Schluss, dass das Grundmuster der Lehrplanarbeit in den meisten Bundesländern nahezu unverändert geblieben sei: „Auf Initiative

des Kultusministeriums erarbeitet eine von den jeweils zuständigen Dienststellen berufene Kommission einen Lehrplanentwurf, der in der Regel allenfalls geringfügig geändert vom Kultusministerium übernommen und als verbindlicher Lehrplan in Kraft gesetzt wird [...] Bildungspolitische Konjunkturen und curriculumtheoretische Forderungen konnten allenfalls zeitlich begrenzt merklichen Einfluß ausüben“ (Haft/Hopmann 1987, S. 510).

Für die charakterisierte Tendenz sprechen auch die von Haft und Hopmann festgestellten Veränderungen in der personellen Zusammensetzung der Lehrplankommissionen und bei deren Arbeitsweise: „Lehrplanentwicklung durch Kommissionen ist zu einer gemeinsamen Veranstaltung von Schulverwaltung und Schulpraxis geworden, unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit“ (Haft/Hopmann 1987, S. 513). Sie charakterisieren die Lehrplanarbeit als eine Schulverwaltungsaufgabe, als eine „rein administrative Veranstaltung mit schulpraktischen Einlagen: Organisation, Mitgliederauswahl und Zielvorgaben werden von der Schulverwaltung bestimmt. Die Mitglieder verdanken ihre Berufung [...] ihrer ‚Nähe‘ zur Verwaltung, sei es durch frühere Mitarbeit an ähnlichen Aufgaben, sei es durch ihre Mitwirkung in der Lehreraus- und -fortbildung. Arbeitsweise und Arbeitsinhalt der Kommissionen sind hauptsächlich darauf gerichtet, mit begrenzten Mitteln in angemessener Form einen schulpraktisch vertretbaren Lehrplan zu schreiben“ (Haft/Hopmann 1987, S. 513).

Ob und inwieweit Lehrplanentwicklung lediglich der Verwirklichung der jeweiligen Absichten der Schulverwaltung verpflichtet ist oder sich auch für wissenschaftliche Forschung oder andere gesellschaftliche Interessengruppen öffnet, hängt somit weitgehend vom Lehrplanverständnis des Expertenstabs in den einzelnen Landesinstituten ab. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Arbeiten von Schirp und Haenisch (1984) vom Landesinstitut für Schule und Weiterbildung in Soest verwiesen.

Gründe für den auch im internationalen Vergleich ungewöhnlichen Rückzug der Wissenschaft aus dem Geschäft der Lehrplanentwicklung wurden schon häufig diskutiert. Es wäre sicher einseitig und ungerecht, die Ursachen für diese Situation nur bei denen zu suchen, die sich der komplizierten und undankbaren Aufgabe gestellt haben und noch stellen, neue Lehrpläne, Richtlinien oder Rahmenpläne zu erarbeiten. Die Lehrplanforschung selbst ist offenbar nicht ganz schuldlos an ihrem gegenwärtigen „Schattendasein“. Schaut man sich diesen Bereich erziehungswissenschaftlicher Forschung und Theoriebildung zwischen 1970 und heute genauer an, zeigen sich eine deutlich fallende Popularität, ein rückläufiges Interesse an Lehrplanforschung und zahlreiche offene Fragen, die sich auf den Gegenstand, das forschungsmethodische Vorgehen und die bisherigen Ergebnisse beziehen. E. Terhart nahm bereits 1983 an, dass die Curriculumforschung zu teuer, methodologisch unreflektiert und in ihrer theoretischen Ausrichtung möglicherweise auch politisch unerwünscht sei (vgl. Terhart 1983, S. 536). Zu ähnlichen Auffassungen kommen Achtenhagen und Tram. Sie sprechen von konstruktiver Hilflosigkeit einer theoretisierenden Curriculumforschung, die ohne angemessene Überprüfungs- bzw. Anwendungsverfahren bleibt (vgl. Terhart 1983, S. 546).

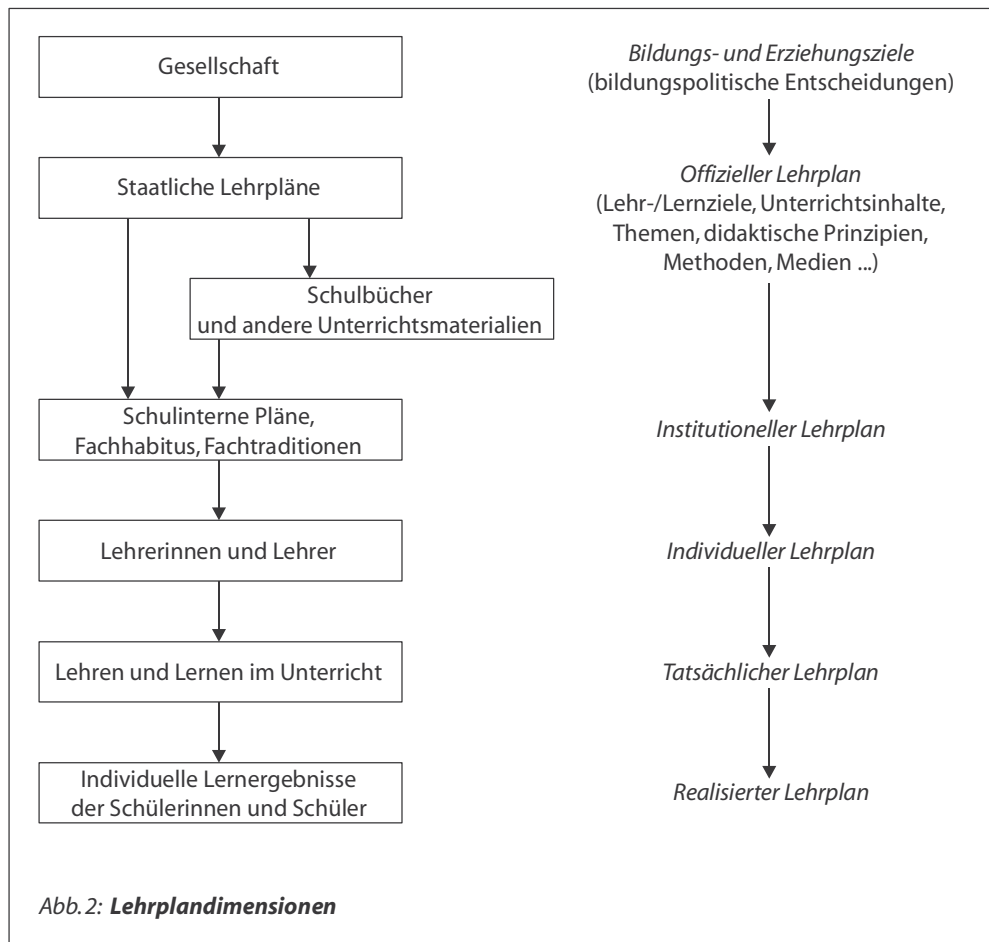
Vor allem die unzureichende Analyse und Berücksichtigung der alltäglichen Unterrichtspraxis finden immer wieder ihre Kritiker. So gibt es nur wenig empirisch gesicher-

tes Wissen darüber, *ob und wie* Lehrpläne Einfluss auf die Unterrichtspraxis nehmen, *was* Lehrerinnen und Lehrer bei ihrer alltäglichen Unterrichtsarbeit mit den Vorgaben von Lehrplänen tatsächlich tun, *ob* Lehrer(innen) tatsächlich Lehrpläne brauchen. Die Sichtung vorhandener empirischer Untersuchungsergebnisse veranlasste Haenisch und Schirp bekanntlich zu dem enttäuschten Fazit, dass selbst „Lehrplanmacher“ wenig darüber wissen, wie Lehrer eigentlich mit Lehrplänen umgehen (vgl. Haenisch/Schirp 1985, S. 3). Erneuerungen und Veränderungen der Unterrichtspraxis werden von der Bildungsadministration über veränderte Lehrpläne erwartet, ohne zu bedenken, dass die beabsichtigten keineswegs immer den tatsächlichen Wirkungen entsprechen müssen. Aber da man die Effekte nicht systematisch erfasst, muss man sich offenbar mit unerwünschten Folgen auch nicht weiter beschäftigen.

Allerdings liegt genau hier auch ein inhaltliches und forschungsmethodisch außerordentlich schwieriges Problem: Welche Wirkung sollten und können Lehrpläne überhaupt bei der Planung und Gestaltung entfalten? Wie lässt sie sich empirisch zweifelsfrei ermitteln, zumal unbedingt berücksichtigt werden muss, dass der staatliche Lehrplan auf seinem Weg bis zu seiner Verwirklichung in den Ergebnissen unterrichtlicher Lernprozesse mehrfach vielfältige Veränderungen erfährt? In Anlehnung an Goodlad (1993) lassen sich bei diesen Veränderungen folgende Lehrplandimensionen (oder auch Repräsentationsformen) unterscheiden (vgl. Abb. 2, S. 168).

Die gesellschaftlichen Entscheidungen über die grundlegenden schulischen Bildungs- und Erziehungsziele erfahren in offiziellen staatlichen Lehrplänen eine schulform- und fachbezogene Präzisierung, indem die beabsichtigten Lehr-/Lernziele, Unterrichtsinhalte, -themen, didaktische Prinzipien, Methoden und Medien festgelegt werden. In Schulbüchern und anderen von Verlagen entwickelten Unterrichtsmaterialien werden Lehrplanvorgaben interpretiert und präzisiert. Da angenommen werden darf, dass im Unterrichtsalltag vor allem Schulbücher häufiger als staatliche Lehrpläne zur Hand genommen werden, besitzen diese nachhaltigen Einfluss auf die individuellen Lehrpläne. In diesem Fall wirken die offiziellen Lehrpläne vorwiegend auf indirektem Wege. So konnte bei einer Umfrage unter Lehrern aus vier Bundesländern nachgewiesen werden, dass dort, wo Lehrpläne eine hohe Verbindlichkeit besitzen, auch häufiger als in anderen Bundesländern Schulbücher eingesetzt werden, obwohl in Prinzip keine verbindlichen Lehrplanfestlegungen zum Schulbucheinsatz existieren. Offensichtlich akzeptieren diese Lehrkräfte staatlich genehmigte Schulbücher als gültige Lehrplaninterpretation und beziehen sie in ihre individuellen Unterrichtsstrategien ein (vgl. Killus 1998, S. 271f.).

Da die Akzeptanz und Umsetzung der Lehrpläne in außerordentlich hohem Maße von schulischen Traditionen, dem Fachhabitus, Absprachen und Festlegungen im Fach oder Jahrgang, schulinternen Plänen und den praktischen Erfahrungen mit ihnen beeinflusst werden, entstehen auf der institutionellen Ebene der einzelnen Schule Pläne für den Unterricht, zwar nicht unabhängig vom staatlichen Lehrplan, aber doch viel stärker mit Blick auf die Absichten, Erfordernisse und Bedingungen der Einzelschule. Curriculare Verständigungen und Entscheidungen ‚vor Ort‘ erhalten dadurch eine hohe Bedeutung.



Bei der Unterrichtsplanung entwickelt dann jede Lehrerin, jeder Lehrer eine dem schulischen Alltag angepasste Unterrichtsstrategie, den individuellen Lehrplan, der mitunter schon erheblich von den Idealvorstellungen des staatlichen Lehrplans abweicht bzw. abweichen muss. Er verknüpft sie mit individuellen Erfahrungen bzw. Ansprüchen und berücksichtigt die je unterschiedlichen konkreten Unterrichtsbedingungen. Auf diese Weise entsteht eine subjektive Interpretation und Adaption der offiziellen Lehrplanvorgaben. Im jeweiligen Unterricht erfolgen dann nochmalige situative Entscheidungen, außerdem wirken die Einflüsse des heimlichen Lehrplans (vgl. Meyer 1987, S. 64f.), so dass sich die realen Lehr-/Lernprozesse (tatsächlicher Lehrplan) meist erheblich vom individuellen Lehrplan unterscheiden.

Da sich die konkreten Lernprozesse und -ergebnisse der Schülerinnen und Schüler im Unterricht deutlich voneinander unterscheiden und keine Linearität zwischen Unterrichtsqualität und Lernergebnissen besteht, weicht auch der „realisierte“ Lehrplan vom tatsächlichen ab.

Dieser mehrfache kreative Veränderungsprozess staatlicher Lehrplanvorgaben beeinflusst und verringert nicht nur deren direkte Wirkung, sondern beeinträchtigt auch deren empirische Ermittlung.

An diesem Problem setzten neuere Forschungsprojekte an, so auch ein interessantes Vorhaben am IPN in Kiel (Baumert u.a. 1995). Hier wurde im Rahmen eines DFG-Projekts eine ländervergleichende empirische Studie zur „sekundären Lehrplanbindung“ durchgeführt. Im Zentrum stand u.a. die Frage, welche zusätzlichen Faktoren (didaktische Traditionen, Unterrichtsmodelle, Schulbücher und Lernmaterialien) das Verständnis und den Umgang mit Lehrplänen modifizieren.

Generell gilt, dass bei der Ermittlung von steuernden Wirkungen staatlicher Lehrpläne die hinlänglich bekannten forschungsmethodischen Schwierigkeiten zu berücksichtigen sind:

- Lehrplanwirkungen erfahren im schulischen Kontext vielfältige Interpretationen durch weitere Unterrichtsmaterialien, schulische Pläne und Bedingungen, besondere Festlegungen und Auffassungen in den einzelnen Fächern und nicht zuletzt durch das Unterrichtsverständnis jedes Lehrers und jeder Lehrerin selbst und die individuelle ‚Handschrift‘ der Lehrkräfte bei der Planung und Gestaltung ihres Unterrichts.
- Der Umgang mit Lehrplänen und die dabei erreichten Wirkungen lassen sich forschungsmethodisch am ehesten über ihre Einbettung ins Planungshandeln erfassen. Empirisch erfassbar sind demzufolge nur indirekte Wirkungen bei der Planung und Gestaltung von Unterricht, beim konkreten Umgang mit Lehrplänen sowie bei der subjektiven Reflexion über deren Qualität und Nutzen.
- Bei längerer Gültigkeitsdauer staatlicher Lehrpläne sind viele ihrer Vorgaben bereits von den Lehrerinnen und Lehrern verinnerlicht und zum festen Bestandteil deren Unterrichtsauffassungen geworden, sodass selbst solche Reflexionen mitunter nicht bis zum eigentlichen Ausgangspunkt zurückführen.
- Erschwerend kommt hinzu, dass sich die individuelle Unterrichtsplanung, die sich in der Hauptsache als geistig-projektive Tätigkeit vollzieht, nur unvollständig und mit enormem forschungsmethodischem Aufwand empirisch erfassen lässt.
- Stellt man dann noch den Einfluss sozialer Erwünschtheit auf Befragungsergebnisse in Rechnung, die mit Blick auf die staatliche Autorität von Lehrplänen durchaus verständlich erscheint, ergeben sich deutliche Grenzen für die Aussagekraft und Gültigkeit empirischer Befunde zur Wirksamkeit staatlicher Lehrpläne.

Angesichts dieser Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Wirkungen staatlicher Lehrpläne und weiterer Besonderheiten des Untersuchungsfeldes ‚Lehrer und Lehrpläne‘ ergeben sich mit Blick auf einschlägige Erfahrungen (vgl. Haenisch 1985) folgende forschungsmethodische Zugänge zur Ermittlung von Wirkungen staatlicher Lehrpläne:

- *Erfassung der curricularen Materialien und Prozesse ‚vor Ort‘.* Schulische Curricula besitzen im Schulalltag in der Regel einen höheren Stellenwert als die gültigen Lehrpläne für die Festlegung der Ziele und Inhalte des jeweiligen Fachunterrichts. Ihnen

wird eine hohe Verbindlichkeit zugeordnet, insbesondere für die curriculare Kooperation im jeweiligen Fach und in der einzelnen Schule. Wenn man davon ausgeht, dass die Einzelschule als entscheidende Einheit für innovative Veränderungen anzusehen ist, sollte Lehrplanforschung auf alle Fälle diese schulischen Curricula einbeziehen und deren Bedeutung für die individuelle Planungstätigkeit prüfen.

- *Analyse der Planungshandlungen.* Lehrplanforschung darf sich keinesfalls nur auf die Begutachtung der vorliegenden Pläne in Form einer ‚Literaturkritik‘ beschränken, sondern muss konkreter analysieren, wie mit dem gesamten Lehrplan und auch seinen einzelnen Elementen tatsächlich umgegangen wird, welche Funktion der Lehrplan im praktischen Handeln von Lehrerinnen und Lehrern wirklich erfüllt, nicht erfüllt oder erfüllen sollte. Lehrplanforschungen sollten deshalb, wenn sie auf Evaluation aus sind, keine überzogenen Erwartungen postulieren oder das forschungsmethodische Instrumentarium lediglich auf die direkten Steuerungseffekte von Lehrplänen ausrichten, sondern die alltägliche Unterrichtsarbeit, insbesondere die individuellen Curricula, die gesamte Planungstätigkeit einer Analyse unterziehen. Meinungen über die Qualität vorliegender Lehrpläne und Reflexionen über ihre Verwendung reichen nicht aus, die tatsächliche Funktion von Lehrplänen zu erfassen. Eine Konfrontation dieser Aussagen mit dem, was real passiert, ist erforderlich.
- *Lehrplanverständnis ist ein wichtiger Forschungsgegenstand.* Es reicht sicher nicht aus, genauer zu prüfen, in welcher Weise Lehrpläne, Rahmenrichtlinien, Rahmenpläne etc. Einfluss auf die Unterrichtspraxis von Lehrerinnen und Lehrern nehmen. Damit wäre zwar die Kenntnislücke über Planungsgewohnheiten, reales Planungshandeln und konkreten Umgang mit diesen Plänen zu schließen, Beweggründe und Ursachen bleiben aber weiterhin im Dunkeln. Mögliche Erklärungen erschließen sich erst, wenn man das Lehrplanverständnis der Lehrerinnen und Lehrer genauer prüft, wenn man erfasst, welche individuellen Auffassungen zur Rolle und Funktion von Lehrplänen deren praktisches Handeln beeinflussen, welche Erwartungen Zugriffsgewohnheiten und -einstellungen bestimmen.
- *Überprüfung der Konstruktionsprinzipien von Lehrplänen.* Wenn nach Möglichkeiten gesucht wird, die Orientierungsfunktion von Lehrplänen zu verbessern, um deren Akzeptanz und Nutzen in der täglichen Unterrichtsarbeit zu erhöhen, sollten verstärkt auch die Konstruktionsprinzipien von Lehrplänen in die Evaluation einbezogen werden (vgl. Santini 1971; Axnix 1983; Dingeldey u.a. 1983). Mitunter liegen in Differenzen zwischen Funktionszuschreibungen und realen Wirkungsmöglichkeiten bereits wesentliche Gründe für die Bereitwilligkeit oder die Ablehnung vieler Lehrerinnen und Lehrer, Lehrpläne gründlich zu lesen, zu durchdenken und in der alltäglichen Unterrichtsarbeit zu nutzen. So berichteten Lehrerinnen und Lehrer über Vorbehalte gegenüber den hessischen Rahmenplänen, weil sie die vom Kultusministerium (vgl. Holzapfel 1993, S. 26) versprochenen Freiräume nicht entdecken konnten und der Meinung waren, dass mehr als die zur Verfügung stehende Unterrichtszeit verplant sei. Das sei ein Grund, Lehrpläne von vornherein gleich aus der Hand zu legen. Die Vorstellungen von Lehrplanautoren und Lehrern darüber, auf welche Weise Lehrpläne den möglichen Handelsspielraum beschreiben bzw. ihren Rahmen-

charakter verdeutlichen können, sind zudem nicht immer identisch. Konstruktionsprinzipien von Lehrplänen und die Art und Weise ihrer Verwirklichung gehören demzufolge zum Gegenstand einer Lehrplanforschung, zumal es auf diese Frage keine einfache Antwort gibt.

- *Forschungen zur Entwicklung von Lehrplänen.* Mit der Begründung, Konstruktionsprinzipien und ihre Verwirklichung in neuen Lehrplänen zu untersuchen, verbindet sich zugleich die Aufforderung, konsequent dem von Hameyer/Frey/Haft (1983) charakterisierten breiten Forschungsansatz zu folgen. Ihnen geht es darum, auch die Entwicklung von Curricula und deren Evaluation in der Praxis einzubeziehen, effektive Möglichkeiten zur Mitwirkung der betroffenen Lehrerinnen und Lehrer zu erfassen und nicht erst bei dem vorhandenen Produkt der Lehrplanautoren zu beginnen.
- *Veränderte Lehrpläne und Innovationsprozesse.* Eine ähnliche Begründung kann für die Notwendigkeit gegeben werden, die Aufmerksamkeit erziehungswissenschaftlicher Forschung auf die Bedingungen, den Verlauf und die Ergebnisse von Innovationsprozessen in der Schulrealität zu lenken. Die Palette der interessierenden Fragen ist dabei außerordentlich groß. Sie umfasst die Suche nach fördernden und hemmenden Bedingungen für Innovationen in der Schule, nach auslösenden Momenten für einen Innovationsschub, nach Ursachen für mangelnde Innovationsbereitschaft, sich herausbildender Akzeptanz und Aktivität im Kollegium und bei einzelnen Kolleginnen und Kollegen, nach Merkmalen der dazu erforderlichen Kommunikationsprozesse u.a.m. Für die Lehrplanforschung heißt das, den gesamten Implementationsprozess (vgl. Hameyer 1983, S. 58ff.) und die damit verbundenen Innovationsprozesse in den Blick zu nehmen, wenn gültige Aussagen zu dem erwartet werden, was Lehrpläne tatsächlich vermögen.
- *Einbeziehung der Schulbücher und methodischen Materialien.* Jahrelange eigene oder auch fremde Unterrichtserfahrungen, die Inhalte von Schulbüchern und die an der Schule vorhandenen Unterrichtsmaterialien beeinflussen bekanntlich in weit höherem Maße die Planung und Gestaltung des jeweiligen Fachunterrichts als staatliche Vorgaben in Lehrplänen. Deshalb lohnt es sich, den Beziehungen zwischen Lehrplan, Schulbüchern und anderen Unterrichtsmaterialien sowie ihren gemeinsamen und unterschiedlichen curricularen Wirkungen genauer nachzugehen. Eine isolierte Sicht auf den Lehrplan und seine Nutzung entspricht keineswegs der Realität.

Unrealistisch wäre allerdings die Erwartung, dass die Lehrplanforschung alle hier vorgestellten Zugänge und Sichtweisen gleichzeitig realisieren könnte. Es ist nur allzu verständlich, dass dabei inhaltliche und methodische Akzente gesetzt werden (müssen).

Diese Feststellung gilt auch für das Forschungsprojekt², aus dem nachfolgend einige Ergebnisse zur Wirksamkeit staatlicher Lehrpläne vorgestellt und erläutert werden.

2 Es handelt sich dabei um das Bielefelder Forschungsprojekt ‚Lehrpläne und alltägliches Handeln von Lehrerinnen und Lehrern‘, das von Klaus-Jürgen Tillmann geleitet und vom Hessischen Kultusministerium finanziert wurde (vgl. Vollstädt u.a. 1999).

3. Steuerung durch Lehrpläne aus empirischer Sicht: Beispiel Hessen

Die folgende Ergebnisse³ entstanden im Rahmen eines Forschungsprojektes, mit dem von 1993 bis 1997 nach typischen Alltagsstrategien beim Umgang mit staatlichen Lehrplänen gesucht wurde, weil dabei ein Funktionswandel vermutet wurde, der bei der Entwicklung neuer Lehrpläne Berücksichtigung finden sollte. Außerdem wurde die geplante Einführung neuer Rahmenpläne in hessischen Schulen genutzt, diesen Prozess wissenschaftlich zu begleiten. Im Zentrum der Untersuchungen stand die Frage nach den tatsächlichen Wirkungen dieser Lehrpläne im schulischen Kontext und den Bedingungen, die diese Wirkungen hervorrufen. Mit verschiedenen empirischen Forschungsmethoden (schriftliche Befragungen, Interviews, Gruppengesprächen und Fallstudien) erfolgte diese Untersuchung am Beispiel der Fächer Deutsch, Mathematik, Geschichte und Chemie in der Sekundarstufe I (vgl. Vollstädt u.a. 1999).

Unsere Forschungsergebnisse bestätigen zunächst, dass staatliche Lehrpläne auf direktem Wege nur geringe Impulse für Schulentwicklung geben. Offensichtlich gehören sie nicht zu den entscheidenden Instrumenten zur Stimulierung schulautonomer Entwicklungsprozesse. Überlegungen zur Weiterentwicklung und Veränderung von Schule und Unterricht beziehen neue Lehrpläne nur am Rande als Rahmenbedingung ein. Unter dem Motto ‚Es gibt Wichtigeres!‘ kamen in unseren Interviews vielmehr zahlreiche bildungspolitische, pädagogische und organisatorische Bedingungen und Probleme der alltäglichen Lehrerverarbeit zugespitzt und ungeschminkt zur Sprache. Sie wurden recht kritisch dargestellt, weil bei vielen Lehrerinnen und Lehrern der Eindruck entstanden ist, dass sie bei der Bewältigung dieser Probleme ungenügende Unterstützung erhalten bzw. zu sehr allein gelassen werden.

Unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen lässt sich zur Wirkung staatlicher Lehrpläne auf Schulentwicklung somit generell feststellen: *Offizielle Erwartungen an die Impuls- und Anregungswirkung von Lehrplänen sind größer als ihr tatsächlicher Einfluss im Schulalltag.*

Auf den ersten Blick lässt sich sogar vermuten, dass hessische Lehrpläne so gut wie keinen Einfluss auf die alltägliche Unterrichtspraxis besitzen. Hier einige besonders drastische Meinungen aus unseren Interviews im Originalton, die dennoch der mehrheitlichen Auffassung entsprechen:

„Wir brauchen sie nicht mehr. – Sie sind immer weniger wichtig geworden.“

„Im Alltag spielen sie fast keine Rolle mehr.“

„Sie sind überflüssig wie ein Kropf.“

„Sie locken keinen Hund mehr hinter dem Ofen vor und waren sowieso nicht für Lehrer geschrieben, sondern für die Bildungspolitik.“

„Da steht ein Ordner im Lehrerzimmer, da sind die, glaub’ ich, drin...“

„Ohne die Pläne würde wahrscheinlich derselbe Unterricht gemacht.“

3 Diese Ergebnisse werden ausführlicher vorgestellt und diskutiert in Vollstädt u.a. 1999.

51 Prozent der 1066 schriftlich Befragten gaben an, dass sie ein Jahr und länger nicht mehr in die Lehrpläne geschaut hätten. Sicher kann dabei in Rechnung gestellt werden, dass die damaligen hessischen Lehrpläne⁴ zum Untersuchungszeitraum bereits seit 15 Jahren und teilweise länger Gültigkeit besaßen. Trotzdem waren nur 41 Prozent der Meinung, ihre Lehrpläne gut und sehr gut zu kennen. Das ist sicher kein Grund, in Zukunft auf Lehrpläne zu verzichten, aber ein Anstoß, deren Wirkungsweise genauer zu analysieren.

Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit Erkenntnissen, die bereits in anderen Untersuchungen gewonnen werden konnten. So führten Interviews mit Geschichtslehrern an Gymnasien in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein⁵ zu dem Ergebnis, dass staatliche Lehrpläne und Erlasse für die Erklärung faktischer Schwerpunktsetzungen und für die Strukturierung der Inhalte im Unterricht nur eine begrenzte Bedeutung besitzen. Im gymnasialen Bereich gehöre die desinteressierte Distanz zum Lehrplan und seinen Inhalten fast schon zum guten Ton und würde als normal bzw. als Bestandteil der pädagogischen und wissenschaftlichen Autonomie der Lehrkräfte angesehen, lautete ein zentrales Ergebnis dieser Untersuchungen. Für diese Schulform wurde sogar eine Art Ehrenkodex identifiziert, nach dem eine starke Lehrplanbindung eher negativ zu bewerten sei (vgl. Hopf/Neumann/Schmidt 1985, S. 292ff.).

Allerdings konnten wir feststellen, dass sich die genannten Extrempositionen deutlich relativieren, wenn genauer nachgefragt wird. Auf den zweiten Blick lässt sich dann schon feststellen, dass es bestimmte Situationen bzw. Anlässe gab, wo auch in hessischen Schulen intensiv mit den geltenden Lehrplänen gearbeitet wurde, nämlich

- als sie neu eingeführt und die jeweiligen schulische Curricula erstellt wurden,
- im Rahmen der Referendarausbildung oder wenn sonst noch ‚Vorzeigestunden‘ geplant wurden,
- beim Einstieg in die Lehrertätigkeit als Orientierung und Anregung,
- zur Begründung bzw. Legitimation des eigenen Vorgehens nach ‚außen‘ (bei der Verbeamtung, Schulbehörde, Eltern u.Ä.) sowie
- beim Einstieg in eine neue Klassenstufe.

In der Regel bekräftigten fast alle befragten Lehrer, dass die hessischen Rahmenrichtlinien zwar einmal Bedeutung besaßen, sich diese aber mit wachsender Gültigkeitsdauer reduzierte. In der Tat hatte sich ein meist erfahrungsgesteuertes Selbstverständnis, eine individuelle Auffassung über die Merkmale eines guten Unterrichts im jeweiligen Fach entwickelt. Erst bei genauerer Prüfung ließ sich erkennen, dass dabei auch Lehrplanvorgaben verinnerlicht wurden, wenn auch selektiv. Lehrpläne beeinflussen auf diese eher

4 Es handelte sich dabei um die hessischen Rahmenrichtlinien, deren Entwürfe seit Anfang der 70er Jahre engagiert diskutiert und von 1977 bis 1984 schrittweise in Kraft gesetzt wurden.

5 Im Jahr 1981 wurden 78 Interviews mit Lehrkräften an 12 Gymnasien dieser beiden Bundesländer zur Frage durchgeführt, welche Deutungen und Themen vorherrschen, wenn Schülern erklärt wird, warum der Nationalsozialisten an die Macht gekommen sind (vgl. Hopf/Neumann/Schmidt 1985).

indirekte Weise auch die Unterrichtsqualität. Wirkungen der Lehrpläne sollten demzufolge weder über- noch unterschätzt werden, wenn es um Schulentwicklung geht, zumal sie in zahlreiche weitere Wirkungsfaktoren eingebettet sind. Bei der weiteren Suche nach solchen Faktoren oder Bedingungen, die auf die Akzeptanz staatlicher Lehrplanvorgaben und deren Berücksichtigung im Schulalltag Einfluss nahmen, ergaben sich die zwei folgenden Gruppen von Wirkungsfaktoren.

3.1 Vom Lehrplan (relativ) unabhängige Faktoren

Ob und wie gründlich Lehrerinnen und Lehrer sich mit staatlichen Lehrplanvorgaben auseinandersetzen – und damit auch deren mögliche Steuerwirkung –, hängt zunächst weniger vom jeweiligen Lehrplan selbst ab, sondern viel stärker vom allgemeinen Innovationsklima in der gesamten Schule und den sonstigen schulischen Rahmenbedingungen. Es handelt sich dabei um solche Faktoren, die aus den Diskussionen und Bemühungen um institutionelle Schulentwicklungsprozesse hinlänglich bekannt sind, insbesondere:

- gesellschaftliche Rahmenbedingungen für die Schule und den pädagogischen Beruf (Klassenfrequenzen, Arbeitsbelastung, Stundentafel, generelle Gestaltungsmöglichkeiten)
- innerschulische Diskurse zum künftigen Schulprofil und Schulprogramm
- schulisches Klima (Stil und Ton, Verhältnis zur Schulleitung, Formen und Qualität kollegialer Zusammenarbeit in Gremien und auch informell u.Ä.)
- Innovationsbereitschaft der Lehrerinnen und Lehrer ‚vor Ort‘
- innerschulische Kooperation (Kooperationsbereitschaft, Traditionen, Rolle der Fachkonferenzen und anderer Koordinierungsgremien)

Damit können staatliche Lehrpläne, wenn überhaupt, ihre Wirkung vor allem im Kontext von Schulentwicklungsprozessen entfalten und dabei Eingang in schulinterne und individuelle curriculare Entscheidungen finden.

3.2 Curriculare Wirkungsfaktoren

Lehrpläne werden von Lehrern allgemein als regulatives schulübergreifendes Programm akzeptiert. Offensichtlich gibt es keine effektivere Möglichkeit, die verbindlichen fachbezogenen Leistungsstandards zu fixieren und die Beliebigkeit unterrichtlicher Lernprozesse zu begrenzen. Es sei in diesem Zusammenhang an eine zugespitzte These von H. Meyer (1980) erinnert: „Viele neue Richtlinien sind trotz aller Schwächen und Fehler fachwissenschaftlich moderner und didaktisch-methodisch progressiver als der durchschnittlich veranstaltete Unterricht der Lehrer, für die diese Richtlinien Gültigkeit haben“ (S. 276).

Von Lehrplänen wird ein innovatives Anregungspotenzial erwartet, das Schulentwicklung nicht behindert, sondern ermöglicht und erleichtert. Diese recht allgemeine Zustimmung zu Lehrplanvorgaben garantiert nicht zwangsläufig deren Steuerwirkung auf die Planung und Gestaltung von Unterricht, sondern erfordert im Schulalltag weitere Bedingungen für den konstruktiven Umgang mit staatlichen Lehrplänen.

Bei der Suche nach curricularen Faktoren zur Stimulierung und Steuerung schulischer Innovationsprozesse stießen wir auf einige wenige *direkte* und zahlreiche, häufig recht dauerhafte *indirekte* Bedingungen, von denen die Wirkung staatlicher Lehrpläne auf die Qualität schulischer Lernprozesse abhängt.

Die wenigen *direkten Wirkungen* sind vor allem mit der Qualität der staatlichen Lehrpläne selbst verbunden. So sind es in erster Linie ihre Konstruktionsprinzipien, ihr Innovationsanspruch, ihre Struktur, Verständlichkeit, Realisierbarkeit, die angebotenen Freiräume, die Passfähigkeit zu schulinternen Plänen, die den ‚Zugriff‘ der Lehrkräfte zu den Lehrplänen stimulieren, erleichtern oder auch blockieren können. Da diese Faktoren stets von unterschiedlichen subjektiven Auffassungen und bisherigen Erfahrungen im Umgang mit Lehrplänen geprägt sind, lässt sich folgende These begründen:

Die innovative Wirkung von Lehrplänen hängt auch davon ab, ob deren Qualität dem ‚Lehrplanideal‘ der betroffenen Lehrer(innen) entspricht.

Lehrpläne können nur dann etwas bewirken, wenn sie ihre Adressaten auch tatsächlich erreichen und deren Akzeptanz finden. Diese erforderliche Zustimmung bezieht sich sowohl auf den Inhalt als auch auf die Struktur und die äußere Gestaltung der Lehrpläne. Bei unseren Untersuchungen war die Zustimmung zu den Konstruktionsprinzipien der neuen hessischen Rahmenpläne und zu den offiziell bekannt gegebenen Intentionen unerwartet hoch, 66 Prozent bei der Befragung 1994. Nachdem die Rahmenpläne 1996 verbindlich eingeführt waren, reduzierte sich diese Zustimmung geringfügig auf 53,4 Prozent. Wahrscheinlich wurde ein Weg beschritten, der weitgehend eigenen Planungsgewohnheiten und bereits vorliegenden Schulcurricula entspricht. Nur noch 20 Prozent der befragten hessischen Lehrkräfte wollten lieber mit den bisherigen Rahmenrichtlinien weiterarbeiten, nachdem sie die neuen Entwürfe kannten.

88 Prozent der Lehrkräfte fanden es richtig, dass verbindliche Inhalte für die Jahrgangsstufen festgelegt werden; 80 Prozent freuten sich auf die angekündigten zeitlichen Spielräume. Etwa die Hälfte war dafür, dass in den Rahmenplänen lediglich ein verbindliches ‚Kerncurriculum‘ beschrieben wird. Interessant dabei ist, dass die befragten Lehrkräfte in allen Untersuchungsfchern über weitgehend einheitliche Beurteilungskriterien verfügen, wenn es um die Einschätzung der Brauchbarkeit von Lehrplänen geht. Es gibt offensichtlich ein fächerübergreifendes ‚Lehrplanideal‘: Hessische Lehrer(innen) sprechen sich für einen in der Grobstruktur klar formulierten, verbindlichen Minimalplan aus, der ihren Unterricht strukturieren hilft, der aber jede externe Kontrolle der Unterrichtsergebnisse unterlässt. Ziele und Inhalte oder auch fachbezogene Grundanforderungen sollten als Planungshilfen formuliert werden. Es wird erwartet, dass sie auf keinen Fall die ‚Planungshoheit‘ der Befragten einschränken. Die zentrale Botschaft scheint zu lauten: *„Gebt uns leicht lesbare, gut strukturierte, fachlich orientierte und realisierbare Pläne, die unsere lang- und mittelfristige Planung erleichtern.“*

Weitaus größeren Einfluss auf unterrichtliches Geschehen besitzen die *indirekten Wirkungen* des Lehrplans, weil sie als ‚systemimmanente‘ Bestandteile des schulischen Alltags die Vermittlung, Adaptation und Konkretion staatlicher Rahmenvorgaben auf die konkreten Bedingungen der jeweiligen Schule ‚vor Ort‘ (im umfassenden Sinne) bewirken bzw. unterstützen. Zudem wird vor allem deren Nähe oder auch Übereinstimmung mit den eigenen Erfahrungen geschätzt. Besonders handlungswirksam werden diese indirekten curricularen Faktoren, wenn sie zusätzlich eine ‚kollegiale Validierung‘ finden.

Unsere Untersuchungsergebnisse verweisen insbesondere auf folgende indirekte Wirkungen staatlicher Lehrpläne über

- sekundäre Lehrplanbindungen in Schulbüchern und Unterrichtsmaterialien
- schulinterne Pläne (im Fach, im Jahrgang, auf der Schulstufe)
- fachbezogene und fächerübergreifende Koordinierungsformen und -vorhaben
- ein fachbezogenes und individuelles Selbstverständnis zu den Zielen und Qualitätsmerkmalen des Unterrichts im jeweiligen Fach

Fast 90 Prozent der befragten hessischen Lehrerinnen und Lehrer bestätigten die Existenz schulinterner Pläne für ihre Fächer, die für die eigene Unterrichtsplanung einen hohen Stellenwert besitzen. Meist bestimmen sie relativ grob die zu behandelnden Themen, um den vom Lehrplan zur Verfügung gestellten Gestaltungsspielraum zu erweitern. Es sind in der Regel knappe fachspezifische Stoffverteilungspläne, Themenpläne (‚eingedampfte Lehrpläne‘). Aber sie gelten als akzeptable Adaption staatlicher Lehrpläne auf die konkreten Bedingungen der jeweiligen Schule und besitzen deshalb in den Augen der Lehrer einen weitaus höheren Grad an Verbindlichkeit. Allerdings entstehen diese schulinternen Pläne meist im ersten Gültigkeitsjahr der staatlichen Lehrpläne und werden in den folgenden Jahren nicht oder nur geringfügig verändert. Gemeinsam mit eigenen Unterrichtserfahrungen, den Inhalten von Schulbüchern und sonstigen an der Schule vorhandenen Unterrichtsmaterialien sind sie die entscheidenden Grundlagen für die individuelle Unterrichtsplanung und – so die mehrheitliche Auffassung der befragten Lehrerinnen und Lehrer – wichtiger als die staatlichen Lehrpläne, selbst dann, wenn diese verändert werden: *„Wenn ich ein bewährtes, erprobtes Curriculum aufgebaut habe, da werde ich nicht gleich, weil da ein neuer Lehrplan kommt, das alles wegschmeißen.“* Es bestehen demzufolge nur geringe Chancen, über neue, veränderte Lehrpläne Innovationen im schulischen Alltag anzuregen und zu beeinflussen, wenn nicht zugleich schulische Curricula überprüft bzw. verändert und Schulreformbemühungen ‚vor Ort‘ ausgelöst werden. Neue Lehrpläne erzeugen nicht durch ihr bloßes In-Kraft-Treten Veränderungen, höchstens Impulse, die aber ihre Verankerung in den schulinternen Plänen brauchen. Diese schulinternen Pläne erweisen sich als taugliches Mittel zur Steuerung curricularer Kooperation, die allerdings fast ausschließlich im Fach und auf der Jahrgangsstufe stattfindet⁶.

6 Lediglich 5 Prozent der befragten Lehrer(innen) aller Schulformen gaben eine fächerübergreifende Koordinierung als häufige Kooperationsform an.

Insofern werden auch die Wünsche an neue Lehrpläne verständlich, die von vielen hessischen Lehrkräften geäußert wurden. Wenn neue Lehrpläne nun doch erforderlich seien, was ja von vielen bezweifelt wurde, sollten diese wenigstens

- die vorhandenen schulischen Curricula legitimieren und legalisieren,
- die bisherige pädagogische Freiheit bestätigen und erweitern
- sowie ein verbindliches inhaltliches schulformbezogenes Minimum (Kerncurriculum) fixieren.

Damit bestätigen unsere Untersuchungen zumindest, dass die Bemühungen um Schulentwicklung, um die Ausarbeitung von Schulprogrammen und spezifischen Schulprofilen auch über ein verändertes Lehrplankonzept unterstützt werden können. Innovationen werden von den ‚Betroffenen‘ vor Ort ausgelöst und verwirklicht. Die Schulen erwarten hierfür einerseits grundsätzlich mehr Gestaltungsfreiraum und andererseits den deutlichen Ausweis der grundlegenden Leistungsstandards für schulisches Lernen, die für alle Schulen verbindlich sind. Staatliche Basislehrpläne sollten in Zukunft, so der Wunsch vieler Lehrerinnen und Lehrer, lediglich das ‚Kerncurriculum‘ der einzelnen Fächer und Lernbereiche vorgeben und auf Detailregelungen und umfangreiche Stoffkataloge verzichten. Von solchen Lehrplänen werden dann deutliche Innovationsimpulse für die Einzelschule erwartet. Hierbei wird davon ausgegangen, dass sich staatliche Lehrpläne nicht mehr nur an jede einzelne Lehrperson wenden, sondern über schulinterne Pläne und gemeinsame curriculare Vereinbarungen im Fach, auf der Jahrgangsstufe oder auch in der gesamten Schule Wirkungen auf dieser institutionellen Ebene entfalten (vgl. Bildungskommission NRW 1995, S. 143ff.).

Diese Innovationsimpulse von Lehrplänen erreichen dann besondere Wirksamkeit, wenn sie sich nicht darauf beschränken, gängige Unterrichtspraxis verallgemeinert zu beschreiben und auf diese Weise zu legitimieren, sondern den Versuch unternehmen, neue reformorientierte Ideen und fachdidaktische Erkenntnisse in die Schulen zu bringen⁷.

4. Internationale Lehrplan-Trends

Diese soeben empirisch belegte ambivalente Rolle staatlicher Lehrpläne in deutschen Schulen kann auch für andere Länder bestätigt werden, die sich ebenfalls auf die Suche nach wirksamen Möglichkeiten begeben haben, über Lehrpläne Schulentwicklung anzuregen, zu steuern und zugleich gesellschaftliche Erwartungen an die Qualität schulischer Bildungsprozesse akzeptabler zu begründen und verbindlicher durchzusetzen.

7 So hatte in Hessen die konsequente Orientierung des neuen Lehrplans auf den Alltagsbezug des Chemieunterrichts unter den Anhängern der Fachsystematik und Wissenschaftsorientierung dieses Faches außerordentlich lebendige und fruchtbare Diskussionen ausgelöst.

4.1 *Das ‚National Curriculum‘ in England und Wales sorgt für mehr Verbindlichkeit*

Nach Einschätzung von Rauin und Williams (1996, S. 18) findet in England und Wales seit Ende der 80er-Jahre eines der größten schulpolitischen Experimente dieses Jahrhunderts statt. Mit beachtlicher Radikalität vollziehen sich dort bereits Veränderungen, die in anderen Ländern Europas verschiedentlich nur kontroverse Diskussionen auslösen: die Autonomie der Schule gegenüber lokalen und regionalen Schulbehörden, die Mitsprache der Eltern über den Bildungsweg der Kinder, die Entstehung eines ‚Bildungsmarktes‘ und die öffentliche Kontrolle der Schulergebnisse. Im Rahmen dieser Reform wurde mit dem ‚Educational Reform Act‘ von 1988 zum ersten Mal für die Geschichte dieser Länder ein zentraler Lehrplan eingeführt, nachdem bislang die Kultusbehörden auf einflussreiche regionale Schulverwaltungen, auf zentral organisierte, externe Prüfungen und eine dezentrale Steuerung der Unterrichtsangebote gesetzt hatten. Das National Curriculum ist eine Art Minimalplan, der nicht das gesamte Bildungsangebot aller Schulen beschreibt, sondern nur die verbindliche Grundbildung in knapper, tabellarischer Form. Dabei werden für die drei Kernfächer (Englisch, Mathematik und Naturwissenschaften) und für sieben weitere Grundlagenfächer (Geschichte, Geographie, Technologie, moderne Fremdsprachen, Musik, Kunst und Sport) die Inhalte, Anforderungen und Wege des Lernens von der Grundschule bis zum Ende der Sekundarstufe I festgelegt. Zusätzliche Bildungsangebote verbleiben in der Planungsfreiheit der einzelnen Schulen (vgl. Rauin/Williams 1996, S. 21).

Obwohl diese prägnant formulierten Vorgaben, die den erwarteten Lernstand der Schüler sogar differenziert nach möglichen ‚Level‘ und jeweils in Verbindung mit Beispielen für Lern- und Testaufgaben beschreiben, klare verbindliche Orientierungen für die gewünschte Unterrichtsqualität geben, vertrauen die Kultusbehörden nicht ausschließlich auf die Steuerwirkung dieses zentralen Lehrplans. So wurden im September 1992 regierungsunabhängige Institute zur Begutachtung der Schulqualität gegründet, die u.a. den Lernerfolg der Schüler kontinuierlich erfassen, im Landesvergleich bewerten und die Ergebnisse veröffentlichen, was landesweite kontroverse Diskussionen hervorgerufen hatte. Offenbar waren aber die entstandene Konkurrenzsituation zwischen den Schulen und der Druck auf sie durch öffentliche Formen der Leistungsrückmeldung beabsichtigt.

4.2 *Lehrplanreform in Österreich als Paradigmawechsel⁸*

Bei der Mitte der 90er-Jahre in Österreich unter der Überschrift „Lehrplan ’99“ eingeleiteten Lehrplanreform wurde vom zuständigen Ministerium ein Paradigmawechsel von politisch prädeterminierten Schulreformen zu professionell initiierten Schulentwicklung proklamiert, der zugleich der parallel stattfindenden „Autonomisierung“ der einzelnen

8 Die folgenden Informationen wurden von Karl Heinz Gruber von der Universität Wien zur Verfügung gestellt, der an dieser Lehrplanreform maßgeblich beteiligt war (Gruber 1998).

Schulen den erforderlichen Entfaltungsraum und auch die gewünschten Orientierungen geben sollte. Als zentrale Innovation war vorgesehen, nur noch zwei Drittel der zur Verfügung stehenden Unterrichtszeit als Kernbereich für die Fachinhalte vorzusehen und ein Drittel der Zeit als Erweiterungsbereich für die Fächerintegration, für Projektunterricht und für von den Schülern initiierte Lernprozesse einzuplanen. Mit dem Lehrplan wurde der Wunsch verbunden, Bemühungen um eine ‚neue Lernkultur‘ auszulösen, die auf Kompetenzerwerb, selbstorganisierte Lernprozesse und Teamarbeit orientiert. Der Adressat eines solchen Lehrplans sollte nicht mehr nur die einzelne Lehrkraft, sondern vor allem das Schulkollegium, das Lehrerteam sein, das für die Umsetzung des Lehrplans kollektiv verantwortlich sein soll.

Obwohl diese Reform voraussetzt, dass an den Schulen auch die Bereitschaft besteht, im Team am und mit dem Lehrplan zu arbeiten und für seine Realisierung die kollektive Verantwortung zu übernehmen, bestehen im verantwortlichen Ministerium offenbar auch Zweifel oder zumindest Unsicherheiten, ob diese Annahme berechtigt ist. Deshalb hat das Ministerium die Reformstrategie nach klassisch-bürokratischen Muster selbst in die Hand genommen. Von ihm gehen die entscheidenden Initiativen aus. Eine aus Ministerialbeamten und Vertretern der regionalen Schulverwaltung gebildete Steuergruppe berät die grundlegenden Optionen und organisiert die Implementation (vgl. Gruber 1998, S. 16). Dieses zentralisierte und hierarchisierte Vorgehen steht im deutlichen Widerspruch zum generellen Anliegen dieser Reform. Letztlich hängt es trotzdem von der Professionalität der Lehrerinnen und Lehrer ab, ob und wie dieses Reformangebot angenommen und realisiert wird.

4.3 *Niederländische Lehrpläne unterbreiten ‚Vorschläge‘ für Innovationen⁹*

In den Niederlanden hat der traditionelle hohe Anteil autonomer Schulen dazu geführt, dass es keinen, vom Bildungsministerium verordneten und vom Parlament legitimierten verbindlichen Lehrplan, geschweige denn ein ‚nationales Curriculum‘ gibt. Nur die wichtigsten Aspekte, etwa die Kernziele für den Primarbereich, die Lehrinhalte sind in Gesetzestexten verankert und werden vom Parlament verabschiedet. Ein ausführlicher verbindlicher staatlicher Lehrplan würde auch von den meisten niederländischen Lehrkräften vehement abgelehnt. Somit unterbreiten die niederländischen Lehrpläne lediglich Vorschläge zur Unterrichtsplanung, die dann – so die Hoffnung – in schulinternen Plänen aufgegriffen, präzisiert und umgesetzt werden. Ob und wie diese Vorschläge aufgenommen werden, bleibt Sache der autonomen Schule selbst.

Zur Verstärkung offizieller curricularer Einflüsse wird allerdings die Implementation dieser Lehrplanvorschläge von den nationalen und den regionalen Schulberatungsstellen übernommen, sodass die Intentionen der Lehrplanautoren auf diesem indirekten Weg auf jeden Fall noch die einzelne Schule und die einzelne Lehrkraft erreichen kön-

9 Die folgenden Ausführungen beruhen auf Informationen von Theo Boland, der am Nationalen Institut der Niederlande für Lehrplanentwicklung arbeitet (vgl. Boland 1998; vgl. auch Rang 2003).

nen. Vorausgesetzt die dafür entwickelten und genutzten Unterrichtsmaterialien entsprechen den Erwartungen der Lehrerinnen und Lehrer und erweisen sich als nutzbar und hilfreich in der konkreten Situation. Lehrpläne und ihre Nachfolgematerialien brauchen demzufolge auch in den Niederlanden die Anerkennung der Lehrkräfte, wenn sie ihre Wirkung entfalten sollen. Mit der Entwicklung schulinterner Lehrpläne auf der Grundlage weniger Rahmenvorgaben sollen deshalb die niederländischen Lehrerinnen und Lehrer von Anfang an Teilhaber und Träger des Lehrplanentwicklungsprozesses sein und das erforderliche Verantwortungsbewusstsein für die Sicherung der Qualität schulischer Bildung entwickeln.

5. Fazit

Das offizielle Vertrauen in die Reformkraft und Steuerwirkung staatlicher Lehrpläne scheint nach wie vor ungebrochen, obwohl empirische Belege nur einen geringen direkten Effekt bestätigen und eher für eine indirekte Wirksamkeit sprechen. Unsere Untersuchungen und internationale Trends lassen erkennen, dass Lehrpläne mit innovativem Anspruch, die der Einzelschule größere ‚Gestaltungsautonomie‘ zur Profilbildung einräumen, die Innovationsbereitschaft der ‚Betroffenen‘ tatsächlich stimulieren und Impulse für Schulentwicklung geben und Schulentwicklung steuern können. Vorausgesetzt, die Qualität dieser Lehrpläne und ihre Konstruktionsprinzipien finden die erforderliche Akzeptanz. Vorausgesetzt, sie treffen auf ein aufgeschlossenes Kollegium und entfaltete Formen curricularer Kooperation. Somit können staatliche Lehrpläne in der Tendenz als Mittel indirekter Steuerung in einem sich weitgehend selbst regulierenden Bereich charakterisiert werden. Das heißt aber auch, dass die klassisch-traditionelle Input-Steuerung über Lehrpläne allein nicht die gewünschten Wirkungen erreicht und dringend die Ergänzung durch eine Output-Steuerung benötigt.

Literatur

- Axnix, K. (1983): Lehrplan aus Lehrersicht. Frankfurt a.M.: Fischer-Verlag.
- Baumert, J./Biehl, J./Hopmann, S./Ohlhaver, F./Riquarts, K. (1995): Sekundäre Lehrplanbindung: Eine Untersuchung zur Entstehung und Verwendung von Lehrplanentscheidungen. Manuskript zum Forschungsdesign. Kiel: IPN an der Universität Kiel.
- Biehl, J./Hopmann, S./Ohlhaver, F. (1996): Wie wirken Lehrpläne? Modelle, Strategien, Widersprüche. In: Pädagogik 48, H. 5, S. 32-35.
- Bildungskommission NRW (1995): Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Neuwied: Luchterhand.
- Bohland, Th. (1998): Lehrplanimpulse für Schulentwicklung aus niederländischer Sicht. In: Reader zur Arbeitsgruppe „Lehrplanreform und Schulentwicklung“ auf dem 16. Kongress der DGfE an der Universität Hamburg. (Manuskriptdruck) Universität Bielefeld, S. 21-29.
- Dingeldey, E./Giese, D./Fink, H./Preis, G./Wolny, D./Osterer, E./Utsch, C./Engel, G./Hartmann, P./Astemer, J./Kuger, H./Bidmon, G./Kuhaupt, E. (1983): Evaluation der Rahmenrichtlinien in Hessen. Wiesbaden: Hessisches Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung.

- Goodlad, J.I. (1993): *Educational Renewal. Better teachers, better schools*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gruber, K.H. (1998): Lehrplanreform in Österreich. In: Reader zur Arbeitsgruppe „Lehrplanreform und Schulentwicklung“ auf dem 16. Kongress der DGfE an der Universität Hamburg. (Manuskriptdruck) Universität Bielefeld, S. 15-19.
- Haenisch, H. (1985): Lehrer und Lehrplan. Ergebnisse empirischer Studien zur Lehrplanrezeption. Soest: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung.
- Haenisch, H./Schirp, H. (1985): Blickpunkt: Lehrplan. Ein Frageraster als Reflexionshilfe zur Entwicklung und Beurteilung von Lehrplänen. Soest: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung.
- Haft, H./Hopmann, S. (1987): Entwicklung staatlicher Lehrplanarbeit seit 1970. In: *Die Deutsche Schule* 79, S. 506-518.
- Haller, H.D. (1971): *Zur Empirie der Lehrplan-Entwicklung*. Konstanz: Universität Konstanz.
- Haller, H.D. (1973): *Prozess-Analyse der Lehrplanentwicklung in der BRD*. Konstanz: Universität Konstanz.
- Hameyer, U. (1972): Bildungspläne kritisch befragt. Ergebnisse einer Umfrage und vergleichenden Analyse. In: *Die Deutsche Schule* 64, S. 623-631.
- Hameyer, U. (1983): Systematisierung von Curriculumtheorien. In: Hameyer, U./Frey, K./Haft, H. (Hrsg.) (1983): *Handbuch der Curriculumforschung*. Weinheim: Beltz, S. 53-100.
- Hameyer, U. (1992): Stand der Curriculumforschung – Bilanz eines Jahrzehnts. In: *Unterrichtswissenschaft* 20, H. 3, S. 209-230.
- Hameyer, U./Frey, K./Haft, H. (Hrsg.) (1983): *Handbuch der Curriculumforschung*. Weinheim: Beltz.
- Hessisches Kultusministerium (1992): *Schule im Wandel. Grundlagen zur Lehrplanarbeit in Hessen*. Wiesbaden.
- Holzappel, H. (1993): Ist die Staatsschule am Ende? In: *Pädagogik* 45, H. 11, S. 26-28.
- Hopf, Chr./Nevermann, K./Schmidt, I. (1985): *Wie kamen die Nationalsozialisten an die Macht? Eine empirische Analyse von Deutungen im Unterricht*. Frankfurt; New York: Campus.
- Killus, D. (1998): *Das Schulbuch im Deutschunterricht der Sekundarstufe I. Ergebnisse einer Umfrage unter Lehrern aus vier Bundesländern*. Münster; New York; München; Berlin: Waxmann.
- Künzli, R. (1998): Lehrplanforschung als Wirksamkeitsforschung. In: Künzli, R./Hopmann, S. (Hrsg.) (1998): *Lehrpläne: Wie sie entwickelt werden und was von ihnen erwartet wird. Forschungsstand, Zugänge und Ergebnisse aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*. Chur/Zürich: Rüegger, S. 7-14.
- Künzli, R./Hopmann, S. (Hrsg.) (1998): *Lehrpläne: Wie sie entwickelt werden und was von ihnen erwartet wird. Forschungsstand, Zugänge und Ergebnisse aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*. Chur/Zürich: Rüegger.
- Kunert, K. (1983): *Wie Lehrer mit dem Lehrplan umgehen. Bericht über eine Befragung von Grund- und Hauptschullehrern – Interpretationen – Folgerungen*. Weinheim: Beltz.
- Meyer, H. (1980): *Leitfaden zur Unterrichtsvorbereitung*. Frankfurt a.M.: Cornelsen Verlag Scriptor.
- Meyer, H. (1987): *Unterrichtsmethoden I: Theorieband*. Frankfurt am Main: Cornelsen Verlag Scriptor.
- Rang, B. (2003): Der Staat als Oberlehrer? In: Füssel, H.P./Roeder, P.M. (Hrsg.), *Recht – Erziehung – Staat*, 47. Beiheft *Zeitschrift für Pädagogik*, Weinheim – Basel – Berlin: Beltz, S. 263-281.
- Rauin, U./Williams, S. (1996): Das „National Curriculum“ in England und Wales. In: *Pädagogik* 48, H. 5, S. 18-22.
- Robinson, S. B. (1967): *Bildungsreform als Revision des Curriculum*. Neuwied: Luchterhand.
- Santini, B. (1971): *Das Curriculum im Urteil der Lehrer*. Basel: Beltz.
- Schirp, H./Haenisch, H. (1984): *Lehrplanentwicklung und Lehrplanarbeit*. Soest: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung.
- Terhart, E. (1983): Curriculumforschung aufgrund interpretativer Methoden. In: Hameyer, U./Frey, K./Haft, H. (Hrsg.) (1983): *Handbuch der Curriculumforschung*. Weinheim: Beltz.

- Tillmann, K.-J. (1997): Brauchen Lehrer Lehrpläne? In: Achs, O./Deibl, H./Gruber, K.H./Tesar, E./Weidinger, W. (Hrsg.) (1997): Lehrplanreform. Neuvermessung der Landkarte des Lernens. Wien: ÖBV Pädagogischer Verlag GmbH, S. 11-25.
- Vollstädt, W./Tillmann, K.-J./Rauin, U./Höhmman, K./Tebrügge, A. (1999): Lehrpläne im Schulalltag. Eine empirische Studie zur Akzeptanz und Wirkung von Lehrplänen in der Sekundarstufe I. Opladen: Leske + Budrich.
- Weniger, E. (1952): Didaktik als Bildungslehre. Teil 1: Theorie der Bildungsinhalte und des Lehrplans. Weinheim: Beltz.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Witlof Vollstädt, Gerhart-Hauptmann-Str. 6, 34281 Gudensberg,

E-Mail: Witlof.Vollstaedt@t-online.de.

Wolfgang Böttcher

Kerncurricula und die Steuerung der allgemeinbildenden Schulen

Die Unzufriedenheit mit der Schule hat Tradition, schließlich begleiten Forderung nach Reformen den Prozess ihrer Institutionalisierung: Klagen darüber, dass Schulabsolventen nicht das gelernt hätten, was sie hätten lernen sollen, dass das Niveau der Leistungen der Schüler gesunken oder Verhaltensziele nicht erreicht seien, wurden „zu allen Zeiten“ vorgebracht (vgl. Keller 1989, S. 94). Solche Gefühlslage ist also keinesfalls originell. Mit der Fülle der internationalen Schulleistungsvergleiche liegen freilich nunmehr harte empirische Befunde vor, welche die schlechte Stimmung rechtfertigen. Bilanziert man den für schulischen Unterricht aufgewandten Ressourceneinsatz und seine Wirkungen, so mag man die Leistungsbefunde als Skandal werten und auf eine bemerkenswerte strukturelle Irrationalität des schulischen Betriebes schließen (vgl. Heinrich 1998). Eine Erklärung für diesen Sachverhalt liefert die noch zu qualifizierende These, dass weder Politik noch Wissenschaft in bislang eine Konkretisierung schulischer Aufgaben verlangt haben (Kap. 1). Eine an Fragen der Steuerung interessierte Betrachtung kommt zu dem paradoxen Befund, dass Schule eine „Organisation ohne Ziele“ ist und sich dadurch einer Ergebnissteuerung weitgehend entziehen kann (Kap. 2). Die neue „Outputorientierung“ könnte mittels der Vorgabe von Ergebnisstandards Reformen generieren (Kap. 3). Um auf die Ebene des schulischen Kerngeschäfts vorzudringen, bedarf es jedoch mit Standards verknüpften curricularen Vorgaben, die sich als Kerncurriculum beschreiben lassen. Einige Überlegungen für unterschiedliche Versionen eines solchen Kerncurriculums werden vorgestellt. Dabei werden auch bildungstheoretische und lernpsychologische Rahmungen eines fachlich orientierten Wissenscurriculum reflektiert (Kap. 4). Schließlich werden einige Bedingungen thematisiert, die erst eine Entwicklung von einer noch wenig verbindlichen Ergebnisorientierung zu einer Ergebnissteuerung ermöglichen (Kap. 5).

1. Ziele im Unbestimmten

Die Suche nach Aufgabenbeschreibungen, die das Schulsystem und seine Organisationseinheiten, die Einzelschulen, zu steuern in der Lage wären, führt ins Unbestimmte. Gesellschaftliche Erwartungen sind zu allgemein, diffus, unstet, unsystematisch und insbesondere im Hinblick auf die realistische Einschätzung schulischer Möglichkeiten in Konkurrenz zu anderen Sozialisationsfeldern stehen sie auf einer zu unsicheren Wissensbasis, um als Standards für schulische Aufgabenbeschreibungen funktional zu sein (vgl. auch OECD 1989). Die in der (west)deutschen pädagogischen Literatur umfassend

dokumentierten Interpretationen des Bildungsbegriffs, die Ideale einer besseren Welt und besserer Menschen beschwören, sind ebenso wenig geeignet, der Schule eine Handlungsanleitung zu sein. Definitionen, wonach allgemeine Bildung „auf die Herausbildung der allgemeinen Grundvoraussetzungen zur mündigen und selbstbestimmten Teilhabe an der Organisierung der gesellschaftlichen Lebensbedingungen“ (Bernhard 2001, S. 67) ziele, mögen zwar im pädagogischen Diskurs konsens- oder wenigstens mehrheitsfähig sein, aber sie sind kaum auf die realen Bedürfnisse des Unterrichts orientiert, noch weniger an der Notwendigkeit, das System oder die einzelne Schule zu steuern. Auch wenn im Hinblick auf solche Begriffsbestimmungen häufig von Bildungszielen gesprochen wird, so sind hiermit tatsächlich keine Ziele – nämlich erreichbare und messbare Zustände – formuliert.

Die (west)deutsche Debatte um eine Curriculumrevision als Kern einer Schulreform (vgl. Robinsohn 1967), in deren Verlauf vielfältige Vorschläge für realisierbare Lernziele diskutiert wurden (z.B. Mager 1977; Eigler/Straka 1978), erlebte in den 80er-Jahren ein jähes Ende. Seit dieser Zeit wurde die inhaltliche Füllung der schulischen Aufgaben im Sinne von Zielbeschreibungen weitgehend vermieden. Als ein exemplarischer Beleg für diese These mag Fends „klassische“ Theorie der Schule (1980) dienen. Die Frage nach den Aufgaben der Schule findet sich erst in den knapp 15-seitigen Schlussbemerkungen unter der Überschrift: „Die normativen Dimensionen einer Theorie der Schule“. „Den Zielpunkt einer Theorie der Schule bildet [...] die Antwort auf die Frage, wie schulische Wirklichkeit gestaltet sein soll und *zu welchen innerschulischen und außerschulischen Zielen sie führen soll* (kursiv W.B.)“ (S. 377). Fend differenziert in drei Teilfragen. Die Dritte lautet: „Welche fachlichen und erzieherischen Wirkungen sollte die Schule anstreben und wie kann deren Verwirklichung gesichert werden?“ (S. 378). Er fasst zusammen: „Damit sind die zentralen normativen Probleme im Rahmen einer Theorie der Schule angesprochen, deren Entfaltung wir hier nicht mehr zu leisten beanspruchen wollen“ (ebd.).

Die Suche nach präziseren Definitionen von Arbeitsvorgaben führt zur Bildungsverwaltung und zur Bildungspolitik, also zu Gesetzen, Erlassen oder Lehrplänen. In der Praxis, so stellt eine OECD-Expertise in einer internationalen Bestandsaufnahme bereits Ende der 80er-Jahre fest, helfen offizielle Dokumente allerdings auch nicht weiter (vgl. OECD 1989). Sie seien nämlich ebenfalls nicht präzise und konkret genug, um praktisch leitend zu sein. Die – aus Sicht einer an Fragen der Steuerung interessierten Perspektive – zentrale Frage danach, was die Kernaufgaben der Schule sind und was sie also bewirken soll, bleibt auch auf dieser Ebene weitgehend ungeklärt. Die These, dass nicht einmal Lehrpläne eine Steuerungsfunktion haben, lässt sich aufgrund der dürftigen empirischen Curriculumforschung in (West)Deutschland nur exemplarisch belegen. So zeigt eine Untersuchung von Vollstädt u.a. (1999)¹, dass Lehrer (der Sekundarstufe I, in Hessen) sie kaum nutzen und noch nicht einmal ausreichend zur Kenntnis nehmen. Das mag auch damit zusammenhängen, dass sie in der gängigen Form tatsächlich wenig nützlich, weil überfrachtet und/oder zu vage und allgemein sind. Sie formulieren „Wünschbarkeiten

1 Vgl. auch Vollstädt (2003), in diesem Heft, S. 195ff.

aller Art, zu deren Absicherung oder gar Einlösung weder die Schule noch der schulische Unterricht in der Lage oder befugt sind“ (Benner 2002, S. 78). Die Vermutung, dass wenigstens die Schulbücher, immerhin leidlich legitimiert durch die Schulverwaltung, ein verlässliches Steuerungsinstrument abgeben, kann die knappe einschlägige Forschung ebenfalls nicht stützen (vgl. Knobloch 1998; Killus 1998).

Auf Grundlage ihrer internationalen Vergleiche erklärte die OECD-Studie den Mangel an Klarheit der schulischen Aufgabenbeschreibung u.a. damit, dass von den Steuerinstanzen des Schulwesens geradezu gefordert werde, Bildungs- und Erziehungsziele eben nicht zu determinieren. Der Druck zum Verzicht auf klare Definitionen komme aus allen Richtungen: Eltern, Arbeitgeber, Gewerkschaften hätten ihre je eigenen Vorstellungen, was schließlich darauf hinauslaufe, den politisch dazu legitimierten Instanzen das Recht auf Formulierung klarer Aufgabenprofile faktisch zu entziehen: Bildungsstandards sollten besser nicht detailliert vorgeschrieben werden.

Ähnliche Befunde lassen sich auch in anderen Quellen finden. Eine Bestandsaufnahme des französischen Bildungssystems kam zum Ergebnis, es herrsche eine Tendenz, sich mit zustimmungsfähigen, aber zu universellen Formulierungen zufrieden zu geben, ohne zu bestimmen, was sie im Besonderen bedeuten (Collège de France 1987, S. 253). Auch die American Federation of Teachers (AFT) stellte fest, dass in den USA wenig Anstrengungen unternommen worden seien, klarzustellen, was alle Kinder im Primar- und Sekundarschulwesen an Wissen und Fähigkeiten erwerben müssen (vgl. AFT 1996, S. VII).

Solange die Kritik an der Leistungserbringung der Schule sich in Grenzen hält, liegt es vordergründig im Eigeninteresse z.B. eines Schulministeriums, solche, zwangsläufig in politische Zwistigkeiten führenden Entscheidungen, nicht zu treffen. Dass weder aus den Schulen selbst, noch von der Bildungslobby Forderungen nach Konkretisierung kommen, mag deshalb verwundern, weil vor dem Hintergrund extremer Zielvagheit und Unklarheit öffentliche Unzufriedenheit geradezu unausweichlich ist. Zudem scheint die Diskrepanz zwischen diffusen gesellschaftlichen Erwartungen und hohem pädagogischen Ethos einerseits und die tägliche Erfahrung begrenzter eigener Praxis andererseits bei der Lehrerschaft einen Zustand der Unzufriedenheit zu fördern. Die schulischen Akteure – oder ihre Lobbyisten – können schließlich in einer Situation diffuser Kritik lediglich defensiv reagieren, sie müssen sich verteidigen, verfügen aber über keine Sicherheit, ob die Verteidigung erfolgreich war. Allerdings ist die Vagheit und Ungeklärtheit auch funktional, eben weil Kritik mit Recht abgewehrt werden kann, die auf der Grundlage unspezifischer Erwartungen an die Arbeit der Schule zwangsläufig nicht kompetent erfolgen kann. Die Situation ist auch insofern funktional, weil sie die Akteure weitgehend von Standardisierung ihrer Arbeit befreit. Trotz der immer wieder beklagten bürokratischen Übersteuerung der Schule, die man gerne mit Verweisen auf die schiere Quantität von Erlassen und Verfügungen zu belegen glaubt, zeichnet sich die Unterrichtsarbeit durch extreme Freiräume hinsichtlich nahezu aller Dimensionen aus: Inhalte, Methoden- und Medieneinsatz, Bewertungen der Schülerleistungen sind weitgehend in die individuellen Entscheidungsmöglichkeiten der Lehrperson gestellt. Dieser Status quo war auch pädagogisch legitimiert, den auch hier wiesen die gängigen Argumente in die gleiche Richtung: Der pädagogische Mainstream akzeptierte lediglich

„Rahmengenbenungen“ für schulische Aktivitäten. Darüber hinaus wurde und wird den individuellen Lehrern eine hohe Autonomie zugestanden, solche Rahmenvorgaben im pädagogischen Alltag zu konkretisieren.

Zum Ende der 80er-Jahre konnte die OECD eine Ablehnung der Forderung nach Konkretisierung der Aufgabenstellung an die Schulen ausmachen: „There is a rejection or qualification of the assumption that society’s wishes are best determined by public servants charged with the duty of listening to outside signals, translating those signals into concrete aims, and ensuring that they are realized“ (OECD 1989, S. 39). Seitdem hat sich in sehr vielen Ländern sehr viel verändert. Die „neue Outputorientierung“, die Helmke für das deutsche Schulwesen erst mit der Publikation der Ergebnisse von TIMSS eingeläutet sah, und die wohl erst mit PISA tatsächlich vollzogen war, hat andere vergleichbare Länder sehr viel früher erreicht. Sie reagierten, so der OECD-Befund, auf ein wachsendes Bedürfnis nach externer Rechenschaftslegung der tatsächlichen Leistungserbringung der Schule: „Many people do in fact expect individual schools to pay closer attention to the measured attainment levels of their pupils“ (OECD 1989, S. 39). Und ein weiteres Argument für Zielbestimmungen liefert die OECD-Studie. Der Verzicht auf eine zielorientierte öffentliche Debatte verlängere die Situation diffuser Schulkritik sowie die damit häufig verbundene „Lehrerschelte“ und verhindere schließlich die Schaffung eines Reformklimas sowie die Verbesserung der Lernniveaus der Schüler: „A constant climate of competing claims and political disagreements over education, however, is likely to prove counterproductive to the very desire to raise standards“ (OECD 1989, S. 48). Positive Veränderung entstehen aus dieser Sicht am ehesten, wenn Entscheidungen über konkrete Ziele erfolgt sind. Damit war die Debatte um Bildungsstandards eröffnet, die nunmehr auch die Schulpolitik in Deutschland bewegt.

2. Ziele und die Komplexität der Steuerung

Das Fehlen von Zielen stellt sich besonders dann als problematisch heraus, wenn man dieses Defizit aus steuerungstechnischer Perspektive betrachtet. Die vielfältigen Versuche, Schule als Organisation zu beschreiben, münden in aller Regel in Deskriptionen und Analysen, welche ihre Eigentümlichkeiten, Besonderheiten oder Paradoxien herausarbeiten (vgl. z.B. Terhart 1986; Rolff 1993; Böttcher 2002). Dabei wird immer wieder die These vertreten, Schulen seien besonders schwierig zu steuernde Organisationen. Unter Absehung der Tatsache, dass Steuerung für jede Organisation ein Problem ist, erklärt sich das als außergewöhnlich empfundene Steuerungsdefizit der Schule insbesondere mit dem eben skizzierten Tatbestand einer nur vagen und weitgehend ungeklärten Aufgabenstellung; paradox formuliert: Schule ist eine Organisation ohne Ziele.

Was macht ein soziales System zu einer Organisation? Eine basale Definition liefert Mayntz in ihrer „klassischen“ Abhandlung über bürokratische Organisationen. Organisationen sind demnach durch nur drei spezifische Merkmale konstituiert. Sie sind auf Dauer angelegte soziale Gebilde, sie verfolgen (gemeinsame) Ziele und sie sind – im Prinzip – auf die Zielerfüllung hin angelegt (vgl. Mayntz 1963, S. 36).

Mit dem Begriff Organisation wird ein soziales System beschrieben, das auf der Ebene relativ hoher Komplexität angesiedelt ist. Zentral ist die analytische Konstruktion von Organisationen als mehrdimensionale soziale Systeme (vgl. z.B. Banner/Gagné 1995). Im Gegensatz zu älteren – simplifizierenden – Konzeptionen begreifen neuere Ansätze Organisationen als „offene Systeme“, die mit ihrer Umwelt oder ihren Umwelten verknüpft und mehr oder weniger abhängig von ihnen sind. Die neuere Organisationswissenschaft hat „Bilder von Organisationen“ entwickelt (vgl. Morgan 1998), die sich von den alten mechanistischen, rationalistischen oder technischen Vorstellungen deutlich absetzen. Organisationen werden nicht als „durchplanbare“, sondern als lebendige oder lernende Systeme analysiert und beschrieben.

Und dennoch: In der Regel gilt für die Definition von Organisationen ihre Zielbestimmung als die erste und wichtigste *differentia specifica*. Auch wenn konkurrierende Denkschulen innerhalb der Organisationssoziologie und Managementforschung nicht alle gleichermaßen Ziele in das Zentrum ihrer theoretischen Entwürfe stellen, ohne Zieldimension sind soziale Systeme nicht als Organisationen darstellbar. Mit der Zielorientierung wird prinzipiell der Einsatz ökonomischer Kategorien wie Effektivität und Effizienz möglich. Organisationen können so im Hinblick auf das Maß ihrer Zielerreichung (Outcome oder Output) und das Verhältnis zum Ressourceneinsatz (Input) systematisch bewertet und gesteuert werden (Scheerens/Bosker 1997, S. 10). Es bedarf hierzu einer schlichten, aber notwendigen Bedingung: Organisationen müssen über Ziele bestimmter Güte verfügen, solche Ziele sind klar, nachprüfbar, erreichbar, terminiert. Theoretisch erscheint dieses problemlos möglich zu sein. Größere Komplikationen gibt es aber in der Praxis, z.B. weil im Normalfall keine gesicherten und unproblematischen Verhältnisse zwischen Menschen, ihren Interessen sowie eingesetzten Ressourcen einerseits und den Zielen der Organisation andererseits bestehen. Der „Zielansatz“ ist per se weder oberflächlich noch harmonistisch. Er ist ebenfalls nicht statisch. Ziele können, manchmal sollen sie sich im Zeitverlauf verändern oder sich erst als Ergebnisse operativen Handelns einstellen. Üblicherweise ändern sich Ziele, wenn neue wichtige Akteure in eine Organisation aufgenommen werden, wenn sich die Organisationspolitik wandelt oder wenn Umwelten der Organisation sich ändern. Wenn auch das Sujet „Ziel bzw. Ziele einer Organisation“ in der Organisationsforschung durchaus strittig diskutiert wird, so ist doch klar, dass eine Wirkungsanalyse unvermeidbar an eine Entscheidung über die „Zielfrage“ anknüpfen muss: „An explicit specification of goals cannot be avoided if one is to identify and operationalize the effectiveness of an organization. Thus, an assessment of organizational effectiveness requires a confrontation and resolution to the problem of goals“ (de Ven 1977, S. 3f., zit. nach Banner/Gagné 1995, S. 113).

Zielerreichung wird nach Mintzberg durch zwei komplementäre Verfahren gesteuert. Zum einen unterscheiden Organisationen durch „Arbeitsteilung“ mehr oder weniger differenziert Einzelaufgaben, zum anderen werden diese dann wieder koordiniert und zu einem „Ganzen“ zusammengeführt. Beide Verfahren beschreiben die Struktur einer Organisation. „Somit lässt sich die Struktur einer Organisation definieren als die Gesamtsumme aller Mittel und Wege, die der Organisation zur Arbeitsteilung und dann

zur Koordinierung der Einzelaufgaben dienen“ (Mintzberg 1992, S. 17). Die Koordinierung von Einzelaufgaben erfolgt im Rahmen von fünf grundlegenden und in der Regel in Kombination genutzten Instrumenten (1992, S. 19). Dies sind

- 1) die wechselseitige Abstimmung,
- 2) die persönliche Weisung,
- 3) die Standardisierung der Arbeitsprozesse,
- 4) die Standardisierung der Arbeitsprodukte und
- 5) die Standardisierung der Qualifikationen der Organisationsmitarbeiter/innen.

Allein der knappe Blick auf die Komplexität von Organisationen lässt erahnen, wie schwierig es ist, sie so zu steuern, dass ihre Qualität sich verlässlich und verifizierbar verbessert. Tatsächlich gibt es keine Rezepte für die „richtige“ Gestaltung einer Organisation, es ist prinzipiell unmöglich zu entscheiden, wie eine Organisation am besten „funktioniert“ (vgl. Perrow 1972; Zey-Ferrell 1979; Banner/Gagné 1995, S. 107ff.). Organisationen zu optimieren bleibt trotz dieses Befundes ein wesentliches Ziel der Organisationswissenschaften. Unverzichtbar ist dabei eine Verständigung über Ziele. Nur auf dieser Grundlage lassen sich begründete Entscheidungen über die Kombination und Angemessenheit verschiedener Instrumente der Steuerung treffen.

3. Über Standards zu Kerncurricula

Eine allgemeine Bestimmung der Grundsätze eines demokratischen Bildungssystem, das den heutigen Erfordernissen und mit bestimmter Wahrscheinlichkeit auch denen einer unbestimmten, aber nicht fundierter Prognosen völlig entzogenen Zukunft genügt, ist offenbar zur Steuerung nicht ausreichend. Allgemeine Grundsätze müssen durch eine bildungspolitisch und pädagogisch umsetzbare „Konkretion“ so präzisiert werden, dass ermittelbar wird, ob das Schulsystem und seine Einheiten ihre Aufgaben erledigt haben oder nicht. Aktuell wird diese Aufgabe bildungspolitisch durch Ansätze zu einer Standardisierung der Ergebnisse – der „Arbeitsprodukte“ bei Mintzberg – angegangen. Die KMK will nunmehr in Eile Bildungsstandards entwickeln (vgl. KMK 2002; vgl. Böttcher 2003). Etwa zeitgleich mit der Fertigstellung dieses hier vorliegenden Textes hat die von der Bundesbildungsministerin und der KMK eingesetzte Expertengruppe eine Expertise vorgelegt, die darüber Auskunft gibt, wie Bildungsstandards konzipiert sein und welche Funktionen sie haben sollen (vgl. Klieme u.a. 2003). Die Expertengruppe schlägt der Bildungspolitik eine bestimmte Auslegung von Standards vor: „Bildungsstandards formulieren Anforderungen an das Lehren und Lernen in der Schule. Sie benennen Ziele für die pädagogische Arbeit, ausgedrückt als erwünschte Lernergebnisse der Schülerinnen und Schüler. Damit konkretisieren Standards den Bildungsauftrag, den allgemeinbildende Schulen zu erfüllen haben“ (ebd., S. 13). Der Vorschlag präzisiert Standards als domänenspezifische Kompetenzen, die so konkret beschrieben werden, „dass sie in Auf-

gabenstellungen umgesetzt und prinzipiell mithilfe von Testverfahren erfasst werden können“ (ebd.).

Von nationalen Bildungsstandards erwarten die Experten eine Leitfunktion, die mit einer Orientierungsfunktion von Lehrplänen gekoppelt werden solle. Dies solle so erfolgen, dass die „Autonomie der Einzelschule gefördert werde (Klieme u.a. 2003, S. 77). „Im Ansatz der fachbezogenen Kerncurricula lässt sich ein solches integriertes Steuerungssystem entwickeln, das einerseits anschlussfähig ist an Kompetenzvorgaben, wie sie in Bildungsstandards entwickelt werden, und andererseits offen ist für zeitliche Sequenzierungen und konkrete Unterrichtsempfehlungen, wie sie zur Orientierung der alltäglichen Schularbeit unentbehrlich sind“ (ebd.). Kerncurricula sollen sichern, dass Bildungsziele und Standards auf die Ebene des Unterrichts übersetzt werden. Kerncurricula sind deshalb in der Praxis mit Blick auf die Inhalte, Struktur und Funktionen von Standards zu beziehen.

Standards seien Outputinstrumente, während Kerncurriculum Instrumente der Inputsteuerung seien. Standards und Kerncurricula schließen sich nicht aus, sie „überlappen und ergänzen sich“ (Klieme u.a. 2003, S. 78). Damit ist das Verhältnis von Standards und Kerncurricula allerdings nur allgemein beschrieben. Die tatsächliche Entwicklung der Kerncurricula wird in hohem Maße davon abhängen, wie Standards inhaltlich gefüllt werden, wie präzise und wie verbindlich sie sind: Kerncurricula werden aus Standards abgeleitet, und je klarer und eindeutiger Standards sind, desto weniger Spielraum gibt es für die Gestaltung von Kerncurricula. Die Entwicklung von Standards und Kerncurricula sollten, so empfiehlt die Expertengruppe um Klieme, „Hand in Hand gehen“.

International lassen sich zunehmend Bemühungen um Steigerung der Leistungsfähigkeit der Schulen und Verbesserung des Unterrichts mittels einer reflektierten Normierung oder Standardisierung durch Kerncurricula feststellen. Mit Blick auf diese internationale Schulentwicklung jedoch wird man auch feststellen können, dass Kerncurricula in unterschiedlicher Gestalt entwickelt und vorgegeben werden. Es sei eher unklar, was Kerncurricula eigentlich sind (Klieme u.a. 2003, S. 78).

Soviel aber ist klar: Kerncurricula fokussieren programmatisch auf die Ebene des Unterrichts. Anders als zum Beispiel die Konzepte von Organisationsentwicklung im Kontext der Autonomie-Debatte der letzten Dekade konzentrieren sie sich auf Fragen des Unterrichts, seiner Ziele und Inhalte – potenziell auch auf seine didaktisch-methodische und mediale Ausgestaltung – und nicht auf die distalen Variablen der Schulorganisation, deren Manipulation zur Verbesserung der Leistungsergebnisse und Reduktion sozialer Selektivität offenbar kaum einen direkten Beitrag leisten kann (vgl. Weiß 1998; Böttcher 2002). Hier soll nicht der Versuch unternommen werden, Kerncurricula zu typisieren (vgl. z.B. Kron 2001, S. 332ff.; Benner 2002) und womöglich empirische Korrelate auszuspielen. Es wird im Folgenden kurz auf eine bildungstheoretische und grundsätzliche Begründung für Struktur und Inhalt von Allgemeinbildung Bezug genommen. Dann folgen Skizzen von Ansätzen, Kerncurricula zu entwickeln.

4. Ansätze zur Konstruktion von Kerncurricula

Im Folgenden sollen vier Ansätze zur Konstruktion von Kerncurricula beschrieben werden. Es zeigen sich Differenzen wie Überschneidungen im Hinblick auf Inhalt, Gestaltung und Funktion.

4.1 Kerncurricula und die Struktur der Allgemeinbildung

Benner versucht in Auseinandersetzung mit bildungstheoretischen Annahmen des PISA-Konzeptes eine systematische Klärung der Struktur der Allgemeinbildung zu entwickeln und hieraus Schlüsse für die Gestaltung des Unterrichts, seiner Didaktik und der Entwicklung von Kerncurricula zu ziehen (vgl. Benner 2002; die folgenden Seitenangaben beziehen sich auf diesen Text). Er formuliert in diesem Zusammenhang eine Skizze eines bildungstheoretisch abgesicherten allgemeinbildenden Kerncurriculums.

Er differenziert in expliziter Anlehnung an Humboldt Allgemeinbildung als Stufenordnung, „welche Lehr-Lernprozesse, die einer künstlichen Vermittlung und Einübung in der Schule bedürfen, horizontal differenziert“ (S. 72). Humboldts Verdienst sei es nicht nur, Stufe auf Stufe zu setzen, sondern eine Beziehung im Aufbau zu formulieren. „Diese Ordnung ist ein Teilmoment der systematischen Grundstruktur des Kerncurriculums moderner Allgemeinbildung“ (S. 72 f).

Das Kerncurriculum der ersten Schulstufe vermittelt – knapp gesagt – Lesen, Rechnen, Schreiben und Zeichnen und, wichtiger, „lesend, schreibend, rechnend und zeichnend miteinander umzugehen. Im Sachunterricht eignen sie (die Kinder) sich auf diese Weise neue Weltinhalte an“ (S. 73). Bedingung für die zweite Stufe ist die erworbene Fähigkeit der Kinder, nun im Medium der Schriftsprache lernen und weiterlernen können. Die zweite Schulstufe markiert den Übergang vom Umgangsverhältnis zu über die Schrift vermittelten Reflexionsverhältnissen (S. 74 f). Das Kerncurriculum der zweiten Stufe vermittelt Wissensformen, die durch die neuzeitlichen Wissenschaften bestimmt ist, ohne allerdings selbst wissenschaftsförmig zu sein. Die Wissensformen, Benner nennt sie „Kunden“, bezeichnen ein Wissen, das über neuzeitliche Wissenschaft vermittelt wird, selbst aber zwischen Umgangs- und wissenschaftlichem Wissen platziert ist (vgl. z.B. S. 73, Fußnote 6). Benner nennt hier im nach Kunden ausdifferenzierten Curriculum mathematisches, fremdsprachliches, naturkundliches, gesellschaftlich-historisches, ästhetisches und religiöses Wissen und Können. In der schulförmigen, also künstlichen Vermittlung im Unterricht werden Lehr-Lernprozesse initiiert, die von unmittelbarer Welterfahrung und zwischenmenschlichen Umgangsweisen „in die Erfahrungs- und Umgangsformen eines szientifischen und historischen Wissens und Könnens“ (S. 74) führen. „Kein Curriculum darf den Lernenden die Erfahrung und die Anstrengung dieses Blickwechsels vorenthalten und die mit seinem Vollzug möglich werdenden Reflexionen ersparen. Wo dies dennoch geschieht, werden Heranwachsende in wesentlichen Aspekten und Sachverhalten unkundig gehalten, deren Aneignung im Sinne des Begriffs einer zeitgemäßen Mündigkeit unverzichtbar ist“ (S. 74).

Die dritte Stufe ist als ein „wissenschaftspropädeutisches, zu den Satzsystemen der modernen Wissenschaften und ihren Erkenntnissen hinführendes Curriculum“ (S. 75) beschrieben. Zum Kerncurriculum dieser Ebene gehöre es, die in einer szientifischen, historischen, ideologiekritischen, transzendentalkritischen Bildung entsprechenden spezifischen Einsichten und Kompetenzen zu vermitteln.

Die dreifache horizontale Grundstruktur moderner Bildung lässt sich augenscheinlich den Schulstufen des bestehenden Schulsystems zuordnen. In ihnen werden je spezifische Inhalte, Aufgaben und Blickwechsel – Perspektivenwechsel zwischen den verschiedenen Weltverhältnissen, Abstimmungsprobleme zwischen alltäglicher und wissenschaftlicher Welterfahrung – erarbeitet und reflektiert (vgl. S. 78).

4.2 Das Kerncurriculum im Haus des Lernens

Die wohl am weitesten verbreitete bildungspolitische Schrift der letzten Dekade, „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ (Bildungskommission 1995; die folgenden Seitenangaben beziehen sich auf diesen Text), trägt zwar zur Frage, was Kinder lernen sollen, inhaltlich wenig bei. Die Autorinnen und Autoren machen aber einige Ausführungen zur Organisation des Lernens durch ein „Schulprogramm“: Die den Schulen gestellte Aufgabe, ein „obligatorisches Schulprogramm“ zu kreieren, soll auf „zentralen curricularen Vorgaben“ basieren (vgl. S. 144ff). Es „sollen die zentralen curricularen Kerne von Fächern und Lernbereichen ausformuliert und in einem „Kerncurriculum“, bestehend aus Basislehrplänen einzelner Fächer und Lernbereiche, kombiniert werden“ (ebd.). Dieses Kerncurriculum könne auf Grundlage geltender Richtlinien und Lehrpläne entwickelt werden (ebd.). Die Autonomie der Einzelschule wird also im Hinblick auf die Ausformulierung eines Schulprogramms durch staatliche curriculare Vorgaben begrenzt. Zur Stellung des Kerncurriculums sagt die Kommission: „Etwa 60% der zur Verfügung stehenden Zeit sollen auf das durch das Kern-Curriculum definierte Lernen verwendet werden“ (S. 147). Die staatlichen Vorgaben des Kerncurriculums sollen, so die Kommission, auf Detailregelungen verzichten.

Diese Variante eines Kerncurriculums verrät eine Sicht, die konsequent die Linie (west)deutscher Lehrplanentwicklung hin zu großer Interpretationsoffenheit und Lehrerautonomie fortführt. Nicht nur die Gewährung eines großzügigen zeitlichen Spielraums zur Eigengestaltung jenseits des Kerncurriculums, sondern darüber hinaus die Überzeugung, nur Rahmenvorgaben machen zu müssen, die nichts sind als eine nicht näher beschriebene Version bestehender und wenig orientierender Lehrpläne, sind Ausdruck eines hohen Vertrauens in die Idee der Gestaltungsautonomie ohne externe steuernde Absicht. Das Vertrauen in Lehrpläne als Instrumente innerhalb eines neuen Konzeptes des Selbststeuerung im „Haus des Lernens“ ist beträchtlich.

Noch vor wenigen Jahren wurde die Idee, neue Curricula nicht aus Lehrplänen zu erstellen, sondern sie aus klaren Bildungsstandards abzuleiten, in der deutschen Bildungsdebatte nicht einmal gedacht. Eine vertiefende Diskussion der Inhaltsfrage sucht man außerdem in dieser prominenten Schulreformerschrift vergeblich. Wie bereits beschrieben, war dies typisch für die „Vor-TIMSS-Ära“.

4.3 Ein Kerncurriculum der Grundbildung

Debatten um die Definition von Curricula haben ihren Ursprung und Fokus im Pflichtschulbereich (vgl. Hopmann u.a. 1995). Mit der Identifikation einer Risikogruppe, die etwa ein Viertel der 15jährigen ausmacht, hat PISA gezeigt, wie wichtig es ist, zunächst auf diesen Bereich des schulischen Lernens zu fokussieren. Es macht aus dieser Sicht Sinn, Kerncurricula der Grundbildung so zu formulieren, dass sie verpflichtend zu vermittelndes Wissen und Kompetenzen auf einem Niveau beschreiben, das von allen Jugendlichen zu erreichen ist und ein mittleres Anspruchsniveau markieren.

Neuerdings wird insbesondere über ein Kerncurriculum für die Grundschule debattiert. Böttcher/Hirsch (1999) (vgl. auch Böttcher/Kalb 2002; zur Kritik z.B. Bartnitzky u.a. 2002; Themenheft von Grundschule aktuell 2001) haben aus der Kritik an der Vagheit, Überfrachtetheit und Unverbindlichkeit von Lernvorgaben für die Grundschule auf die Notwendigkeit eines präzisen, detaillierten und verbindlichen (nationalen) Kerncurriculum geschlossen, das durch Fächer und Lernbereiche strukturiert ist und auf Wissensvermittlung fokussiert. Sie verteidigen Wissen und wissensorientierte Kompetenzen gegen die Dominanz formaler Bildung, die sich insbesondere in einer Favorisierung von Schlüsselkompetenzen zeigt und betonen die Notwendigkeit, allen Kindern anspruchsvolle Inhalte zu vermitteln.

Dieses Kerncurriculum definiert Bildungswissen sequenzierend und kumulativ (für Jahrgänge oder Schulstufen), es benennt Lerninhalte konkret, es ist klar und eindeutig: Wissen, was Louis Pasteur mit pasteurisierter Milch zu tun hat, dass Materie drei Aggregatzustände annehmen kann, dass die Ägypter eine interessante Bilderschrift hatten, die Hieroglyphen, wissen, was eine Kugel, ein Kegel, ein Würfel, ein Zylinder ist, was Wandmalerei ist, wissen, was die Aufforderung „Lass’ die Katze aus dem Sack“ bedeutet, den Unterschied zwischen Umfang und Fläche kennen und entscheiden können, welches dieser beiden Konzepte in einer gegebenen Problemsituation angemessen ist. Ein solches Kerncurriculum lässt sich im Prinzip gut mit domänenspezifischen Kompetenzen verknüpfen, wie sie der Expertengruppe um Klieme (2003, s.o.) vorschweben. Es wäre dann eine „Übersetzung“ der Standards in „unterrichtbare“ Inhalte.

Neben Wissen sollen und können auch (wissensorientierte) Kompetenzen im nicht-fachlichen Sinne beschrieben werden: Die Schüler können eine Klassenkonferenz leiten, die Schüler können eine Projektwoche konzipieren oder sie können geeignete Medien für eine Präsentation erstellen.

Das gedachte Kerncurriculum hat Richtlinien-Charakter, es ist verbindlich. Ein Kerncurriculum der Grundbildung soll von allen erreicht werden. Das heißt, es ist nicht auf Selektivität, sondern programmatisch auf Zielerreichung ausgerichtet. Es soll auch vermeiden helfen, dass Lehrerinnen und Lehrer bestimmte, und gesellschaftlich als notwendig erachtete Inhalte möglicherweise nicht vermitteln – ganz nach deren Belieben.

Auch wenn Breite des Wissens ein wichtiges Kriterium ist, so werden Sammelisten, die nur dem Zweck dienen, „alles abzudecken“, nicht akzeptiert. Solche Kataloge sind unrealistisch, denn hieraus entsteht eine Erwartungsvielfalt, die nicht zu managen wäre

und die im Effekt eine kohärente Leistung unmöglich macht. Im Ansatz von Böttcher/Hirsch findet sich ein Aspekt wieder, der auch im Text der Bildungskommission NRW vorkommt: Ein Kerncurriculum soll etwa 60% des schulischen Curriculums bzw. der schulischen Lernzeit ausmachen. Diese Angabe hat eher orientierenden Charakter. Sie macht aber deutlich, dass programmatisch auch hier die Möglichkeit zu hoher pädagogischer und organisatorischer Selbstbestimmung der Einzelschule angelegt ist. Und weil die Art und Weise der Vermittlung bei den Lehrern liegen sollte, auf eine Standardisierung der Arbeitsprozesse also verzichtet wird, ist das Kerncurriculum methodisch-didaktisch nicht präskriptiv, was natürlich nicht ausschließt, dass hier Vorschläge gemacht werden können. Es ist also in diesem Sinne durchaus ein offenes Curriculum.

Das Kerncurriculum wird programmatisch regelmäßig evaluiert und gegebenenfalls verändert. Damit kann insbesondere der Tendenz entgegengewirkt werden, dass das verbindliche Curriculum sich aufbläht, dass es zu unklar und schwammig wird und dass es zu Zwecken der Selektion eingesetzt wird. Kerncurricula sollten sowohl für Lehrer und Schüler als auch für Eltern und die Öffentlichkeit informativ und brauchbar sein. Lehrer und Schüler sollen genau wissen können, was von ihnen erwartet wird. Das Vorhandensein klarer und transparenter Kerncurricula könnte zudem den öffentlichen Charakter des Schulwesens erweitern. Was spricht dagegen, die Inhaltsdebatte aus den Kreisen der Lehrplankommissionen in den öffentlichen Diskurs zu hieven? Eine regelmäßige Evaluation und Anpassung ist dann auch tatsächlich praktikabel zu realisieren, wenn das Kerncurriculum ein nationales Curriculum ist und Gegenstand öffentlicher Diskussionen wird. Verantwortlich für die Realisierung könnte eine kleine unabhängige Organisation – ein nationales Curriculuminstitut etwa – sein, die verpflichtet ist, die Öffentlichkeit der Debatte und die Wissenschaftlichkeit der Evaluation zu gewährleisten.

Welche Effekte könnte ein solches Kerncurriculum der ersten und zweiten Stufe generieren? Mit klaren und rigorosen Curricula könnte ein Schulsystem geschaffen werden, das Energien und Ressourcen auf die Verbesserung der akademischen Leistung der Schüler zentriert. Es könnte auch dazu beitragen, dass alle Kinder – unabhängig von ihrer Herkunft – mit dem gleichen anspruchsvollen akademischen Curriculum konfrontiert würden. Auch wenn Varianzen bei Lernergebnissen selbstverständlich sind, so besagt die Idee des Kerncurriculums der Grundbildung programmatisch, dass die Gaußsche Normalverteilung im Hinblick auf das Erreichen seiner Inhalte pädagogisch inakzeptabel sei. Ihm liegt das pädagogische Credo zu Grunde, wonach alle Kinder das erlernen können, was das Kerncurriculum vorsieht.

4.4 Ein Kerncurriculum für die gymnasiale Oberstufe

Interessante Ansätze für eine Inhaltsdebatte auf der dritten Stufe des allgemeinbildenden Curriculums liefern die neueren Versuche, aus der Kritik an der reformierten gymnasialen Oberstufe durch moderne „Kanonisierung“ zu begegnen (vgl. Tenorth 1996 und 2001). Die Frage danach, welche Fächer mit welcher Gewichtung und welchen In-

halten unterrichtet werden, ist der gymnasialen Oberstufe natürlich nicht fremd. Bereits im 19. Jahrhundert setzte sich die Vorstellung durch, Hauptfächer zu etablieren und damit logischerweise auch solche Fächer, die „nebenbei oder nach Neigung und Gelegenheit betrieben“ wurden sowie die Idee „das Viele der Inhalte“ durch das Prinzip der Konzentration zu reduzieren (Dietrich 1998, S. 257). Das Fächerprinzip, die Entscheidung, welche Fächer obligatorisch bleiben und schließlich auch die Gewichtung der Fächer, nunmehr durch eine Unterscheidung von Grund- und Leistungskursen, blieben nach der Oberstufenreform von 1972 erhalten. Damit und mit Verfahrensregeln des Wählens, bleiben die „Muster der Obligatorik“ (Tenorth 2001, S. 14f.) weiter erkennbar und sind auch eher unstrittig. Nicht eine Restaurierung des alten Kanons der Allgemeinbildung ist jedoch Zielperspektive, sondern die Entwicklung „neuzeitlicher Allgemeinbildungskonzepte“ und somit eine neue Inhaltsdebatte. Dabei kommt durchaus auch der neuerdings wieder vermehrt diskutierten Frage nach dem Verhältnis von fachlichem Lernen und überfachlichen Ansätzen neue Bedeutung zu (vgl. z.B. Huber 2001).

Auch im Hinblick auf die Inhaltsdebatte in der gymnasialen Oberstufe spielt die KMK eine leitende Rolle. Mitte der 90er-Jahre stellt sie Experten die Frage nach Qualität und Qualitätssteigerung des Unterrichts in den Fächern Deutsch, Englisch und Mathematik, die als „unverzichtbarer Kern“ ihrer Arbeit angesehen werden. Die Expertisen werden unter dem systematischen Titel des Kerncurriculums publiziert (Tenorth 2001, S. 10). Tenorth sieht die Verwendung des Begriffs ‚Kerncurriculum‘ als gut begründet an, „wenn man sich in der Absicht der Normierung, Standardisierung und Qualitätssicherung des Lernens in der Schule nähert“ (S. 11). Zusammenfassend stellt er fest, dass die Autoren „den Kern dessen beschreiben, was das Zentrum der Oberstufe ausmacht“ (2001, S. 17). Zunächst ist ganz allgemein von Kompetenzen die Rede, „die zu besitzen die Fähigkeit der Lernenden beschreibt, in einer von Wissenschaft bestimmten Zivilisation am öffentlichen Leben verständig und selbstkritisch teilzunehmen und sich für Tätigkeiten zu qualifizieren, die wiederum die selbstständige Teilhabe an Wissenschaft und Forschung voraussetzen“ (ebd.). Die Autoren haben den Unterricht zu beschreiben und zu analysieren versucht und darüber hinaus die Aufgabe der Konstruktion angenommen und damit den Versuch, das erwartete Kerncurriculum wenigstens „in Grundzügen zu charakterisieren, und zwar von den Zielen und Erwartungen über die Themen und Inhalte bis zu den Lernformen und Rahmenbedingungen der Realisierung“ (Tenorth 2001, S. 17f.).

Die Experten bleiben zwar schulpolitisch distanziert, sie schreiben keine „Rahmenpläne und Richtlinien, die erst der politische Prozess in Gang setzen und legitimieren könne. Aber die Expertisen liefern doch neben den Lernzielen und der Reflexion ihrer Begründungsmöglichkeiten auch eindeutige Hinweise auf *Stoffgebiete*, wie in den Gutachten zur Mathematik, auf *Bausteine zu einem Kerncurriculum*, wie in den Texten zum Englischunterricht, oder auf *unentbehrliche Lernbereiche*, wie in den Texten über Deutsch in der Oberstufe“ (Tenorth 2001, S. 18). Der Kanon, so resümiert Tenorth, sei eigentlich nicht mehr das Problem, und die Inhaltsdimension müsse nicht, wie Kritiker womöglich allzu leichtfertig unterstellen, „lehr- und lerntheoretische Erfahrungen unterbieten“ (2001, S. 20).

Bemerkenswert ist, mit welcher Sicherheit Tenorth den Kanonbegriff einbringt, der im pädagogischen Mainstream negativ konnotiert. Er begreift Schule und Unterricht als gesellschaftliche Einrichtungen, „die erst in der Anerkennung von Funktion und Prozessen des Lernens gestaltbar werden, als Ort der Kanonisierung von Erwartungen, die als Kompetenzen der Lernenden notwendig sind“ (ebd.). Die Frage klingt provokativ, liegt aber nahe: Wenn Kanonisierung und Sequenzierung nicht akzeptiert werden, warum dann Schule?

5. Rahmungen eines Wissenscurriculums

Aus steuerungstechnischer Sicht liegt es nahe, Kerncurricula – jedenfalls Curricula der Grundbildung – als relativ gut messbare „Wissenscurricula“ zu entwickeln. Am Kriterium jedoch, ein Kerncurriculum auf Wissen und wissensbasierten Kompetenzen zu fokussieren, entzündet sich häufig massiver Widerspruch. Wer Wissensziele fordert, gilt als antiquiert, konservativ, kinderfeindlich. Es könne beim schulischen Lernen nicht um „bloßes“ Wissen gehen, um „tote“ Fakten. Dieses Bild wird konfrontiert mit Verweisen auf soft skills, Schlüsselqualifikationen oder einen Kompetenzbegriff, der jenseits fachlicher gewissermaßen überfachliche Dimension betont und formale Bildung gegenüber materialer überhöht. Im gleichen Atemzug wird dann unterstellt, ein Wissens-Ansatz sei untrennbar mit einem antiquierten didaktisch-methodischen Konzept eines entfremdeten Paukunterrichts verbunden. Im Kern handelt es sich um Vorwürfe mangelnder pädagogischer und didaktischer Rahmung eines Wissenscurriculums. Dagegen lassen sich einige Anmerkungen vorbringen.

5.1 Die bildungstheoretische Platzierung eines Wissenscurriculums

Bildung weist neben seinem emanzipatorischen Charakter immer auch einen traditionellen Aspekt auf: Neben Überwindung und Entwicklung ist Bildung immer auch „auf die Wiederherstellung derjenigen Erfahrungen, Kenntnisse, Wissensbestände und Handlungsweisen orientiert, die die Gesellschaft zu ihrem Fortbestand und ihrer Weiterentwicklung benötigt“ (Bernhard 2001, S. 65). Bildung kann als je individueller Prozess verstanden werden, der aus der Auseinandersetzung mit kulturellen Objektivationen und Werten hervorgeht. Die Individuen mit ihren „je persönlichen Bedürfnissen, Interessen und Bestrebungen“ arbeiten sich an etwas ab, „das gerade nicht aus der Subjektivität erwächst“ (Giesecke 1998, S. 25).

Als ein Spezifikum der Bildung betrachtet Giesecke die kritische Distanz, die der Mensch zu sich und der außer ihn liegenden Welt einnimmt. Diese für Bildung notwendige Distanz sei „zu gewinnen durch wissenschaftliche bzw. wissenschaftsorientierte Betrachtung der Welt“ (Giesecke 1998, S. 27). Ein wichtiges pädagogisches Moment des Bildungsgedankens liege in seiner geordneten Konzentration auf Wesentliches. Der erste Schritt sei die Formulierung eines Kanons von allgemeinbildenden Schulfächern, die

den Schülern in grundlegenden Bildern klarmachen können, um welche Aspekte der Wirklichkeit es jeweils gehe. Die Notwendigkeit eines Faches sei danach zu beurteilen, ob es einen Wirklichkeitsbereich vertritt und didaktisch erschließen kann, dessen Fehlen die gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten entscheidend einschränkt. Allerdings ergebe sich daraus keine eindeutige Ableitung, sondern lediglich ein plausibler Vorschlag, der allerdings auf den Wissenschaften beruhen müsse. Das heißt allerdings nicht, dass die Schulfächer mit den wissenschaftlichen Disziplinen übereinstimmen oder aus ihnen abgeleitet wären oder dass für ein Schulfach nicht mehrere Bezugswissenschaften zuständig sein könnten.

Wissenschaftsorientierung der Fächer transportiert nicht nur spezifisches Wissen, sondern auch die je besondere Methoden. „Bildender Unterricht vermittelt nicht nur, was man über ein Problem weiß, sondern auch, wie man es herausgefunden hat, und was man warum nicht oder nicht genau genug weiß“ (Giesecke 1998, S. 292). Ohne die Disziplinierung des Denkens an Methoden drohe der Unterricht auf das Niveau des bloßen Meinens, des Moralisierens oder des vordergründigen Konsenses zu sinken, der für gültig hält, was alle oder die meisten meinen. „Die fachspezifischen Methoden sind es, die verhindern, dass der Unterricht zu einem bloßen Austausch von Meinungen wird“ (ebd.).

Ein Kanon erfüllt verschiedene Funktionen. Bildung, so wurde schon bei Humboldts allgemeiner Menschenbildung deutlich, zielt neben der Entfaltung der Individualität auf die Entfaltung des Gemeinwesens. Der Kanon schafft Gemeinsames: Gemeinsames Lernen in der Klasse ist nur auf dem Hintergrund gemeinsamer Kenntnisse möglich, die gesellschaftlichen Partizipationen bedürfen eines Mindestmaßes gemeinsamer Kenntnisse, Weiterlernen ist nur möglich, wenn dabei auf Voraussetzungen zurückgegriffen werden kann, die allen Beteiligten gemeinsam sind, so Giesecke (vgl. 1998, S. 286).

Das Gesagte mag emphatischen Bildungsvorstellungen nicht genügen, die Mündigkeit als Ziel des Unterrichts ausrufen. Aber realistisch ist, dass die Schule (Gott sei Dank) auf Mündigkeit keinen Zugriff hat. Pädagogik und Bildungspolitik können allenfalls Voraussetzungen hierfür schaffen. Die Mündigkeit ist der Pädagogik nicht verfügbar, „auch wenn sie Sätze formuliert, die das behaupten“ (..) „und wer sich daran versuchte, an der Konstruktion von Mündigkeit statt an seiner eigenen Obsoleszenz, der kann nur scheitern.“ (Tenorth 2002, S. 90).

5.2 *Bildungswissen und Lerntheorie*

Wenn es um das Thema Wissen geht, könnte es sich als hilfreich erweisen, über den Tellerrand der eigenen Disziplin zu schauen. Der Psychologe Franz Emanuel Weinert wunderte sich über eine in der Pädagogik vorherrschende negative Bewertung des Wissens. Er fasste diese Position knapp so zusammen: „Es wird gefordert, der Unterricht solle mit einem Minimum an inhaltlichen Wissen ein Maximum an formaler Denkschulung leisten. Die Aufgabe der Schule müsse weniger in der Vermittlung reichhaltigen Wissens als in der Förderung geistiger Kräfte bestehen“ (Weinert 1986, S. 102). Diese Auffassung bekräftigte sich selbst offenbar durch eine bestimmte Sichtweise von Wissen, die Weinert

als „Abwertung“ oder gar „Diffamierung“ bezeichnet. In manchen reformpädagogischen Konzepten erkennt er die „programmatische Missachtung“ des Wissens und der Aufgabenbestimmung der Schule, eine solide Wissensbasis zu vermitteln. Die kritisierte Auffassung des Wissens, die seine Abwertung zu rechtfertigen scheint, definiert Wissen „als geistig nicht verarbeitete, mehr oder minder unverstandene Anhäufung beliebiger Informationen, die durch verbale Belehrung vermittelt und passiv-mechanisch gelernt werden“ (Weinert 1986, S. 102). Möglicherweise decke sich dieses „Zerrbild“ mit einigen Schulszenen der Vergangenheit oder drücke tatsächlich eine latente Gefahr schulischen Unterrichts aus. Eine seriöse Auseinandersetzung mit dem Thema müsse jedoch eine wissenschaftliche Definition zur Grundlage haben. Als typische Organisation menschlichen Wissens müsse man die mentale Repräsentation der Welt und des eigenen Ich verstehen, „d.h. den geordneten Aufbau der im Gedächtnis gespeicherten Informationen und der darin enthaltenen oder dadurch gegebenen Möglichkeiten ihrer Nutzung in unterschiedlichen Lebenssituationen“ (Weinert 1986, S. 102).

Eine breite Forschungstradition hat sich mit diesem Thema befasst, Anfänger in bestimmten Wissensgebieten mit Experten zu vergleichen. Hier wurde empirisch die Bedeutung des Wissens für Gedächtnis und Denkleistung von Menschen belegt. Hier lässt sich besonders auf Untersuchungen von H. A. Simon und die durch ihn in der amerikanischen Forschung bekannt gewordenen Schachexperimente des niederländischen Psychologen A. de Groot verweisen (vgl. Chase/Simon 1973; Hirsch 1987, S. 60ff; Bruer 1993). Zusammenfassend kann man feststellen, dass nicht allgemeine formale intellektuelle Kompetenzen bei der Lösung von Problemen besonders hilfreich sind, sondern das bereichsspezifische Wissen, das die Experten intensiv, flexibel und reflexiv nutzen. Weinert kritisiert Konzepte der formalen Bildung, die glauben machen, „die geistigen Kräfte von Schülern anhand beliebiger Inhalte zu schulen oder allgemein nutzbare effektive Strategien der Informationsverarbeitung zu lernen“ (Weinert 1986, S. 104; vgl. auch Weinert o.J., S.43). Je genereller eine Strategie sei, desto geringer ihre Wirksamkeit bei inhaltspezifischen, anspruchsvollen Aufgaben. Hieraus folgt die Notwendigkeit einer systematischen Vermittlung reichhaltigen und differenzierten Wissens. Weinert stellt fest, dass eine generelle Strategie bei inhaltspezifischen und anspruchsvollen Aufgaben versagt. Problemlösungen bedürfen einer tragfähigen Wissensbasis. Die Evidenzen der Lernforschung befinden, dass Kompetenzen nicht – gewissermaßen als losgelöste Methodenkompetenzen – von einem Gebiet zum anderen transferiert werden können.

Zur wissenschaftlichen Fundierung eines Kanons des Bildungswissens lassen sich neben kognitionspsychologischen Forschungsergebnisse auch Befunde psycholinguistischer Forschung anführen (Krauss/Glucksberg 1977; vgl. auch Hirsch 2002). Sie zeigen, dass sowohl sinnverstehendes Lesen als auch die Herausbildung sonstiger kognitiver Fertigkeiten – und somit eine erfolgreiche gesellschaftliche Kommunikation – von einem „geteilten“ und kontextualisierenden Hintergrundwissen abhängen. Vorwissen ist auch dafür entscheidend, ob einem Text entnommene Information zu einer kompetenten praktischen Nutzung führen. Es sind Hintergrundinformationen und Vokabelkenntnisse, die sichern, dass Gelesenes verstanden wird und nicht Gewusstes erschlossen werden kann. Fachlernen schafft dieses Hintergrundwissen.

6. Der weite Weg von der Outputorientierung zu einer Outputsteuerung

Zu den aktuellen Reaktionen auf festgestellte Qualitätsdefizite der Schule gehört die Forderung nach einer Definition schulischer Ziele mittels Standards. Die Rasanz der Debatte ist angesichts der Tatsache einer bis vor kurzer Zeit fast vollständig vernachlässigten Inhaltsdebatte sowohl überraschend als auch verständlich. Wenn kontrollierte und fokussierte Reform erfolgreich sein soll, dann müssen diese Standards allerdings so klar und knapp definiert sein, dass sie sich in „unterrichtbare“ Kerncurricula überführen lassen. Vor dem Hintergrund einer Tradition, die schulische Aufgabenbeschreibungen letztlich an Idealen und nicht an konkreten Zielen orientiert und sich darauf verlässt, dass vage, umfassende, aber letztlich beliebig nutzbare Lehrpläne Bildung erzeugen, wird der Pragmatismus von Kerncurricula skeptisch beurteilt.

Die Skepsis sollte aber nicht auf Missverständnissen fußen. Wenn empirisch ermittelbares Wissen und Kompetenzen der Schüler als Ergebnisse schulischer „Produktion“ in den Mittelpunkt einer Qualitätsdebatte rücken, dann muss damit keine reduktionistische Sicht auf Schule verbunden sein. Die Ideen von harten Standards und Wissenscurricula müssen nicht auf übergeordnete Leitideen verzichten, wie sie in einem emphatischen Bildungsbegriff aufgehen. Bildung, so Klafki, sei nicht dadurch entwertet, dass sie „idealisierte Vorentwürfe“ darstellt, sie hat ihre „Bedeutung als Orientierungen für konkrete Anfänge hier und jetzt“ (1996, S. 78). Ihre Prinzipien müssten aber „kleingearbeitet“ werden: kleine Schritte mit dem Blick auf die große Perspektive (ebd.). Freilich ist Standardisierung geradezu der Antagonist einer weitgehenden individuellen curricularen Autonomie, die lediglich thematische Rahmungen und keine klaren Vorgaben akzeptiert.

Auch die Autonomie der Einzelschule ist nicht durch Kerncurricula bedroht. Im Gegenteil ist es erst auf Grundlage der in ihnen materialisierten Inhalte möglich, Schulen in weiteren Fragen der Didaktik, Methodik oder Unterrichts- und Schulorganisation in die Freiheit zu entlassen. Kerncurricula und Selbstständigkeit bedingen einander in einer staatlichen Schule (vgl. Böttcher 2002). Auch wenn es aus verschiedenen Gründen sinnvoll erscheint, nationale – oder perspektivisch europäische oder gar Welt-Kerncurricula – zu entwickeln, so lässt sich auch die Idee nicht von der Hand weisen, Schulen sollen – natürlich auf Grundlage nationaler Standards – ihre eigenen Kerncurricula generieren. Möglicherweise ist es weniger entscheidend, welche Inhalte ein Kerncurriculum hat – man kann sich ja aufgrund einer gewissen Standardisierung der Lehrerbildung im Fachlichen durchaus darauf verlassen, dass Schulen keine absurden Inhalte integrieren –, als vielmehr die Tatsache, dass überhaupt ein Kerncurriculum existiert. Aber diese schulspezifischen Kerncurricula müssten dann die weiteren, oben beschriebenen Kriterien aufweisen, die nötig sind, damit sie unterrichtswirksam sein können.

Schule ist eine Organisation, die nicht beliebig technisierbar ist. Wenn auch die Steuerungsmöglichkeiten begrenzt sind und sich das gesamte Spektrum ihrer „Produktion“ nicht im naturwissenschaftlichen Sinne „messen“, also nicht quantitativ eindeutig belegen lässt, so entbindet sie das doch nicht von einer Rechenschaftspflicht. Schulen sind rechenschaftsfähig, wenn Standards und Kerncurricula mit anderen Steuerungs-

elementen verbunden werden. Insbesondere sind Leistungsmessungen nötig, die auch Rückschlüsse auf die Leistungen der Organisation Schule zulassen und gegebenenfalls auch zu Konsequenzen führen. Das Potenzial von Kerncurricula ist nur zu erschließen, wenn Schulen an ihnen potenziell auch scheitern können, wenn es also möglich wird, schlechte Schulen (und schlechte Lehrer) zu identifizieren (vgl. Böttcher/Klemm 2002). Nur so kann Verbindlichkeit von Kerncurricula gesichert werden.

Wenn wir uns des Weiteren noch vor Augen halten, dass Kerncurricula didaktisch umgesetzt werden müssen, wird deutlich, dass dieses Instrument nur dann funktionieren kann, wenn auch Lehrerbildung, Aus- und Fortbildung, an den Curricula und ihrer Unterrichtung ausgerichtet wird. Eine Schulreform, die gezielt allen Schülern Grundbildung vermittelt, bedarf einer systematischen Kompilierung und Verknüpfung verschiedener Elemente zu einer „Programmlogik“. Kerncurricula allein bewirken wenig oder nichts.

Die Debatte um Kerncurricula ist letztlich empirisch zu entscheiden. Kerncurricula müssen beweisen, ob sie erfolgreich die Risikogruppe reduzieren und das allgemeine Leistungsniveau erhöhen können. Bislang haben wir es lediglich mit mehr oder weniger gut begründeten Wirkungsbehauptungen zu tun. Im Kontext der neuen bildungspolitischen Debatten erscheint es dringlich, eine empirische Schulforschung zu stärken, die anzeigt, wie bestimmte pädagogische Arrangements, politische Maßnahmen und Reformstrategien tatsächlich im Hinblick auf die schulischen Ziele wirken. Dann ist auch zu prüfen, ob solche Kerncurricula bessere Effekte zeigen, die in der Autorenschaft der Einzelschule entstehen. Auch wird im Fokus der zielorientierten Curricula ermittelt werden können, welche didaktisch-methodischen Ansätze Wissen und Kenntnisse bei welchen Schülern besser oder schlechter befördern. Eine wissenschaftsbegleitete Experimentalkultur ist durch die Formulierung von wie auch immer plausibel begründeten Wirkungsbehauptung nicht zu ersetzen. Bei der Entwicklung von Kerncurricula geht es also einerseits um vorwiegend normative „Was“-Fragen – welche Inhalte sind im Kerncurriculum kanonisiert? – und andererseits um „Wie“-Fragen – welcher didaktische Zugriff ist erfolgreich?. Beide Dimensionen können und müssen Gegenstand empirischer Forschung werden. Was soll gelernt werden und wie und mit welchen Mitteln können beabsichtigte Effekte pädagogischer Interventionen erzielt werden, von denen begründet angenommen werden kann, dass sie Bedingungen von Bildung im emphatischen Sinn sind. Im Streit um Kerncurricula kommen das Normative und das Technologische zusammen. Wozu Pädagogik, wenn sie nicht bereit ist zu helfen, beide Themen empirisch zu bearbeiten? Von einer „Outputorientierung“ zu einer Outputsteuerung ist es tatsächlich noch ein weiter Weg.

Literatur

- American Federation of Teachers (AFT) (1996): *Setting strong Standards*. Washington D.C.
Banner, D.K./Gagné, T.E. (1995): *Designing Effective Organizations. Traditional and Transformational Views*. Thousand Oaks, CA u.a.: Sage Publications.

- Bartnitzky, H./Böttcher, W. (2002): Lehrerarbeit, Curriculumentwicklung und Didaktik. Zu einigen Konsequenzen eines Kerncurriculums. In: Beetz-Rahm, S./ Denner, L./Riecke-Baulecke, T. (Hrsg.): Jahrbuch für Lehrerforschung und Bildungsarbeit. Weinheim und München: Juventa, S. 145-160.
- Bartnitzky, H./Brügelmann, H./Hergarten, M./ Roffmann, L. (2002): „Kerncurriculum“ – „Tragfähige Grundlagen“ – „Grundlegende Bildung“: Zum Bildungsanspruch von Grundschulkindern. In: Grundschulverband Aktuell, Heft 78, S. 4-9.
- Becker, D.H. (2002): Empirische Befunde zum Kerncurriculum. Implementierungsbedingungen und Effekte. In: Böttcher, W./Kalb, P.E. (Hrsg.): Kerncurriculum. Weinheim und Basel: Beltz, S. 84-122.
- Benner, D. (2002): Die Struktur der Allgemeinbildung im Kerncurriculum moderner Bildungssysteme. In: Zeitschrift für Pädagogik 48, S. 68-90.
- Bernhard, A. (² 2001) Bildung. In: Bernhard, A./Rothermel, L. (Hrsg.): Handbuch Kritische Pädagogik. Weinheim und Basel: Beltz, S. 62-74.
- Bildungskommission NRW (1995): Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft. Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand.
- Böttcher, W. (2002): Kann eine ökonomische Schule auch eine pädagogische sein? Weinheim und München: Juventa.
- Böttcher, W. (2003): Besser werden durch Leistungsstandards? In: Pädagogik 55, Heft 4, S. 60-63.
- Böttcher, W./Hirsch, E.D. jr. (1999): Zur Notwendigkeit eines verbindlichen Kerncurriculums. In: Die Deutsche Schule 91, H. 3, S. 299-310.
- Böttcher, W./Kalb, P.E. (Hrsg.) (2002): Kerncurriculum Grundschule: Was Kinder lernen sollen. Weinheim und Basel: Beltz.
- Böttcher, W./Klemm, W. (2002): Kann man Schule verändern? Eine Skizze gegen den Voluntarismus in der Schulreform. In: Weegen, M. u.a. (Hrsg.): Bildungsforschung und Politikberatung. Weinheim und München: Juventa, S. 167-184.
- Bruer, J.T. (1993): Schools for Thought. Cambridge MA, London: The MIT Press.
- Chase, W.G./Simon, H.A. (1973): Perception in Chess. In: Cognitive Psychology 4, S. 55-81.
- Collège de France (1987): Vorschläge für das Bildungswesen der Zukunft. In: Müller-Rolli, S.: Das Bildungswesen der Zukunft. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 253-282.
- Dietrich, T. (1998): Zeit- und Grundfragen der Pädagogik. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Eigler, G./Straka, G.A. (1978): Mastery Learning. Lernerfolg für jeden? München, Wien, Baltimore: Urban und Schwarzenberg.
- Fend, H. (1980): Theorie der Schule. München u.a.: Urban und Schwarzenberg.
- Giesecke, H. (1998): Pädagogische Illusionen. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Grundschulverband aktuell (2001): Themenheft Kerncurriculum, Heft 74.
- Heinrich, M. (1998): Vom Überlebenskampf des Homo Faber. Zum technokratischen Mythos der „zukunftssichernden Bildung“ in der öffentlichen Diskussion um TIMSS. In: Pädagogische Korrespondenz, Heft 23, S. 37-52.
- Hirsch, E.D. jr. (1987): Cultural Literacy: What Every American Needs to Know. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Hirsch, E.D. jr. (2002): „Man kann das doch einfach nachschlagen“ – Oder etwa nicht? In: Böttcher, W./ Kalb, P.E. (Hrsg.): Kerncurriculum. Was Kinder in der Grundschule lernen sollen. Weinheim und Basel: Beltz, S. 48-63.
- Hopmann, S./Riquarts, K. u.a. (Hrsg.) (1995): Didaktik und/oder Curriculum. Grundprobleme einer international vergleichenden Didaktik. Weinheim/Basel (33. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik).
- Huber, L. (2001): Stichwort: Fachliches Lernen. Das Fachprinzip in der Kritik. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 4, S. 307-331.
- Keller, G. (1989): Das Klagegedicht vom schlechten Schüler. Heidelberg: Asanger.
- Killus, D. (1998): Das Schulbuch im Deutschunterricht der Sekundarstufe I. Münster u.a.: Waxmann.
- Klafki, W. (³ 1996): Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. Weinheim und Basel: Beltz.
- Klieme, E. u.a. (2003): Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Frankfurt. www.dipf.de/aktuelles/expertise_bildungsstandards.pdf

- Knobloch, J. (1998): Lehrpläne und Literaturunterricht an Hauptschulen. Weinheim und München: Juventa.
- Krauss, R.M./Glucksberg, S. (1977): Social and Nonsocial Speech. In: Scientific American, 236, S. 199-205.
- Kron, F.W. (2001): Grundwissen Pädagogik. München und Basel: Ernst Reinhardt-Verlag.
- Mager, R.F. (1977): Lernziele und Unterricht. (Neubearbeitung). Weinheim und Basel: Beltz.
- Mayntz, R. (1963): Soziologie der Organisation. Hamburg: Rowohlt.
- Mintzberg, H. (1992): Die Mintzberg- Struktur. Landsberg/ Lech: Verlag Moderne Industrie.
- Morgan, G. (1997): Images of Organizations. New Edition (orig. 1986). London: Sage Publications.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (1989): Schools and Quality. Paris.
- Perrow, Ch. (1972): Complex Organizations. A Critical Essay. Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Company.
- Robinsohn, S.B. (1981): Bildungsreform als Reform des Curriculum. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand.
- Rolff, H.-G. (1993): Wandel durch Selbstorganisation. Theoretische Grundlagen und praktische Hinweise für eine bessere Schule. Weinheim und München: Juventa.
- Scheerens, J./Bosker, R. (1997): The Foundations of Educational Effectiveness. Oxford, New York, Tokyo: Pergamon.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der BRD (KMK) (2002): Pressemitteilung: Nationale Bildungsstandards, 27.06.2002.
- Terhart, E. (1986): Organisation und Erziehung. Neue Zugangsweisen zu einem alten Dilemma. In: Zeitschrift für Pädagogik 32, S. 205-223.
- Tenorth, H.-E. (1996): Reform der gymnasialen Oberstufe – Praxis ihrer Arbeit. Zur Einleitung in den Themenschwerpunkt. Zeitschrift für Pädagogik 42, S. 493-496.
- Tenorth, H.-E. (2001): Kerncurricula für die Oberstufe. In: Ders. (Hrsg.): Kerncurriculum Oberstufe: Mathematik-Deutsch-Englisch. Weinheim und Basel: Beltz.
- Tenorth, H.-E. (2002): Apologie einer paradoxen Technologie – über Status und Funktion von „Pädagogik“. In: Böhm, W. (Hrsg.): Pädagogik – Wozu und für Wen? Stuttgart: Klett-Cotta, S. 70-99.
- Ven van de, A.H. (1977): A Process of Organizational Assessment. Working Paper, The Wharton School, S. 3-4.
- Vollstädt, W./Tillmann, K.-J./Rauin, U./Höhmman, K./Tebrügge, A. (1999): Lehrpläne im Schulalltag. Eine empirische Studie zur Akzeptanz und Wirkung von Lehrplänen in der Sekundarstufe I. Opladen: Leske und Budrich.
- Vollstädt, W. (2003): Steuerung von Schulentwicklung und Unterrichtsqualität durch staatliche Lehrpläne? In: Füssel, H.P./Roeder, P.M. (Hrsg.), Recht – Erziehung – Staat, 47. Beiheft Zeitschrift für Pädagogik, Weinheim – Basel – Berlin, S. 194-214.
- Weinert, F.E. (1986): Lernen... gegen die Abwertung des Wissens. In: Brinkmann, U. (u.a.): Lernen: Ereignis und Routine. Friedrich Jahresheft 4, S. 102-104.
- Weinert, F.E. (o. J.): Lernen des Lernens. In: Arbeitsstab Forum Bildung (Hrsg.): Bildungs- und Qualitätsziele von morgen. Vorläufige Leitsätze und Expertenbericht. Bonn, S. 43-48.
- Weiß, M. (1998): Schulautonomie im Licht mikroökonomischer Bildungsforschung. In: Weizsäcker, R.K.v. (Hrsg.): Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens. Berlin: Duncker und Humblot, S. 15-47.
- Zey-Ferrell, M. (1979): Dimensions of Organizations. Santa Monica, CA: Goodyear Publishing Company.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Wolfgang Böttcher, Westfälische Wilhelms- Universität Münster, Fachbereich Erziehungswissenschaft und Sozialwissenschaften, Institut III, Abteilung Qualitätsentwicklung und Evaluation, Georgskommende 33, 48143 Münster, E-Mail: wolfgang.boettcher@uni-muenster.de.

Hans-Jürgen Brackmann

Auf dem Weg zur kontinuierlichen Qualitätsverbesserung

Das deutsche Schulsystem ist verbesserungsbedürftig, wie internationale Vergleichsstudien ausweisen. Auch die Arbeitgeber haben schon frühzeitig immer wieder auf die Mängel der Schulausbildung hingewiesen, mit denen sie als „Abnehmersystem“ konfrontiert wurden. Zahlreiche Umfrageergebnisse in den Unternehmen und Untersuchungen, vor allem des Instituts der deutschen Wirtschaft, belegen das. Die Arbeitgeber haben sich aber nicht nur mit politischen Forderungen zufrieden gegeben, sondern Instrumente und Verfahren für einen kontinuierlichen Qualitätsverbesserungsprozess an Schulen entwickelt, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

Dabei bleibt unbestritten, dass es Aufgabe des Staates ist, für alle Schulformen und Schulabschlüsse in Lehrplänen, Richtlinien und Prüfungsvorschriften Leistungsziele und Leistungsstandards verbindlich vorzugeben und sicherzustellen, dass diese Vorgaben von jeder einzelnen Schule auch eingehalten werden. Der Staat ist und bleibt für das „Controlling“ seines Schulsystems verantwortlich.

Und jeder einzelnen Schule kommt die Aufgabe zu, selbst ihr Leistungsprofil zu formulieren und nachzuweisen, dass sowohl die Vorgaben des Staates als auch das angestrebte eigene Leistungsniveau erreicht werden. Denn damit wird ein entscheidender Prozess initiiert: Jede Schule setzt sich klare Ziele für die eigene Arbeit (Schulprogramm), sie gewährleistet Transparenz ihrer Arbeit, evaluiert ihren Bildungs- und Erziehungsprozess und zieht die erforderlichen Konsequenzen, die zur weiteren Verbesserung der Leistung beitragen.

1. Qualitätsmanagement und schulinterne Evaluation

Eigenverantwortung der Schule für die Qualität des Lehrens und Lernens erfordert ein umfassendes Qualitätsmanagement in jeder Schule, das die schulinterne Evaluation mit einschließt.

Denn mit Qualitätsmanagement und schulinterner Evaluation wird ein geplanter, gesteuerter und kontinuierlicher Prozess in Gang gesetzt, der Entwicklungspotenziale freisetzt und Wege zur Qualitätsverbesserung in der Schule erschließt. Beispiele aus der Wirtschaft zeigen, welche Leistungsverbesserungen durch Qualitätsmanagement erreicht werden können. Auch wenn Betrieb und Schule nicht gleichzusetzen sind, ist nicht einzusehen, warum diese Effekte nicht ebenso in der Schule möglich sein sollten.

Grundlage einer solchen Strategie ist ein Schulprogramm, das die staatlichen Vorgaben für Schulform und Abschlussart, die besonderen Bedingungen des Umfeldes, die

Zusammensetzung der Schülerschaft sowie die Interessen und Kompetenzen der Lehrenden berücksichtigt. Mit dem Schulprogramm wird das Ziel verfolgt, einen inneren Verbund zwischen den verschiedenen schulischen und unterrichtlichen Einzelaktivitäten zu schaffen. Hierzu muss ein breiter Konsens innerhalb des Kollegiums erzielt werden.

Darauf aufbauend hat die schulinterne Evaluation die Aufgabe, eine Bewertung des Leistungsstandes und der Maßnahmen zu seiner Steigerung zu ermöglichen. Sie soll insbesondere

- die Qualität des Unterrichts und der Erziehung erhöhen,
- Veränderungen erreichen, einen permanenten Verbesserungsprozess einleiten, Schwächen abbauen und Stärken intensivieren,
- das Verhältnis zwischen Schülern, Lehrern und Schulleitung verbessern,
- die Zusammenarbeit im Kollegium, mit den Eltern und der „Außenwelt“ stärken.

2. Das Instrumentarium für die interne Evaluation

Damit die Schulen die Aufgabe der Evaluierung wahrnehmen können, müssen ihr Evaluationsinstrumente zur Verfügung gestellt werden. Diese haben sicherzustellen, dass sowohl die Schule als Ganzes erfasst wird, dass aber auch eine Steuerung ermöglicht wird, die unabhängig von der Schulform, der Größe oder Struktur der jeweiligen Schule verwendet werden kann. Für diesen Prozess haben die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und die Bundesorganisationen der Schulleitungsverbände, der Oberstudiendirektoren und der Schulaufsicht in Deutschland Handreichungen erarbeitet. Dabei waren für die zu benennenden Qualitätskriterien des Systems Schule im Hinblick auf ihre Operationalisierung und Bewertungsfähigkeit vor allem folgende Fragen zu berücksichtigen:

- Auf welche Weise können die Qualitätskriterien in sinnfälligen Zusammenhängen geordnet werden?
- Wie kann sichtbar gemacht werden, welche Qualitätskriterien als wichtiger erachtet werden und welche als weniger wichtig gelten sollen?
- Gibt es eine strukturierte Vorgehensweise, die einen so komplexen und facettenreichen Sachverhalt wie Schule in gesicherten Schritten erfassen lässt?
- Ist es möglich, im System Schule die betrachteten Qualitätskriterien so zu bewerten, dass nicht nur die Erfüllung eines Minimalstandards bestätigt oder negiert wird, sondern dass darüber hinaus auch Qualitätsstufen erkennbar werden?

Außerdem waren hier folgende Kernfragen jeder Bewertung hermeneutischer Sachverhalte zu berücksichtigen:

- Wie kann menschliche Subjektivität minimiert und so etwas wie ein „objektives Urteil“ annähernd erreicht werden?
- Wie können Begutachter, interne wie externe, mit einem einerseits leicht handhabbaren, andererseits wissenschaftlich gesicherten Fragen- und Bewertungsinstrument ausgestattet werden?
- Wie können Bewertungen nachvollziehbar und nachprüfbar gemacht werden?

Die Vertreter der Gemeinschaftsinitiative aus Schulleitung, Schulaufsicht und Arbeitgebern hatten sich darauf verständigt, ihrem Konzept die Evaluationsmethode des analytic hierarchic process (AHP) zugrunde zu legen, die am ehesten dazu geeignet ist, den gesamten Leistungsprozess in einer Schule zu erfassen und damit dem ganzheitlichen Ansatz des Qualitätsmanagements gerecht zu werden. AHP umfasst, stark vereinfacht, mindestens die folgenden Arbeitsschritte:

- Erarbeitung des Zielsystems/der Zielhierarchie
- Gewichtung der Elemente
- Ergebnisermittlung
- Konsistenzprüfung

Grundlage des Konzeptes ist ein Strukturbaum, in dem alle Instanzen und Tätigkeiten erfasst, hierarchisch geordnet, in einen funktionellen Zusammenhang gebracht und gewichtet werden (siehe Abbildung 1 und 2). Insgesamt wird damit Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität erfasst und Schule als „lernende Schule“ verstanden. Nach folgenden fünf Hauptkriterien soll der Schulalltag strukturiert abgearbeitet werden:

- Allgemeine Erziehungsziele
- Unterricht
- außerunterrichtliche Veranstaltungen
- Unterrichtende
- Schulleitung

Die zentral wichtigen Kriterien werden dabei bis zu vier Ebenen aufgefächert.

Das Verfahren beginnt mit der Definition des Problems bzw. des Zieles, wie in der Abbildung aufgeführt, z. B. mit der Schulleitung. Dabei kann – wie bei komplexen Sachverhalten nicht unüblich – die eindeutige Zuordnung der Kriterien und Subkriterien innerhalb des Strukturbaumes ein erhebliches Problem darstellen. Die Vertreter der Gemeinschaftsinitiative haben sich auf ein pragmatisches Vorgehen verständigt und den heuristischen Ansatz und Wert ihrer Arbeit herausgestellt, der darin begründet liegt, dass die Hierarchisierung der Kriterien und Subkriterien bereits ein Maß an Gewichtung beinhaltet. Auf dieser Grundlage haben sie Abstand von den weiteren, sehr aufwendigen Arbeitsschritten der AHP-Methode genommen und ein Verfahren entwickelt, mit dem – wiederum sehr pragmatisch – der Ist-Zustand auf hierarchisierten Ebenen erfasst werden soll.

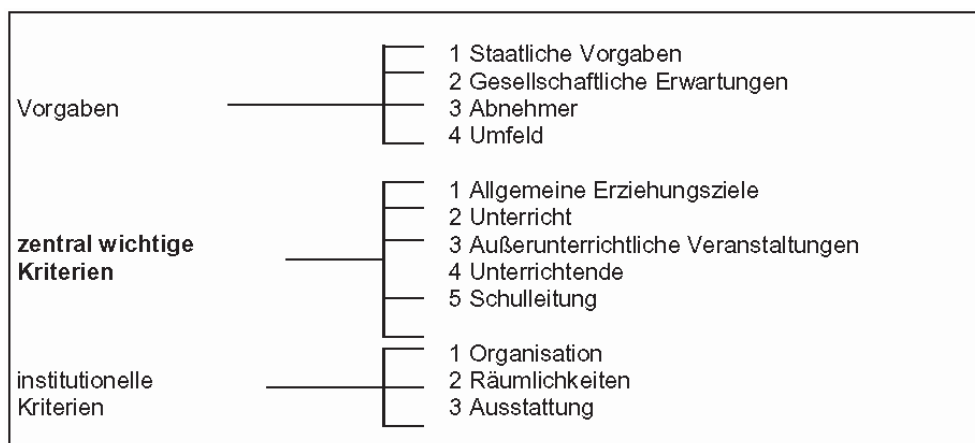


Abb. 1: **Interne Evaluation: Zentral wichtige Kriterien**

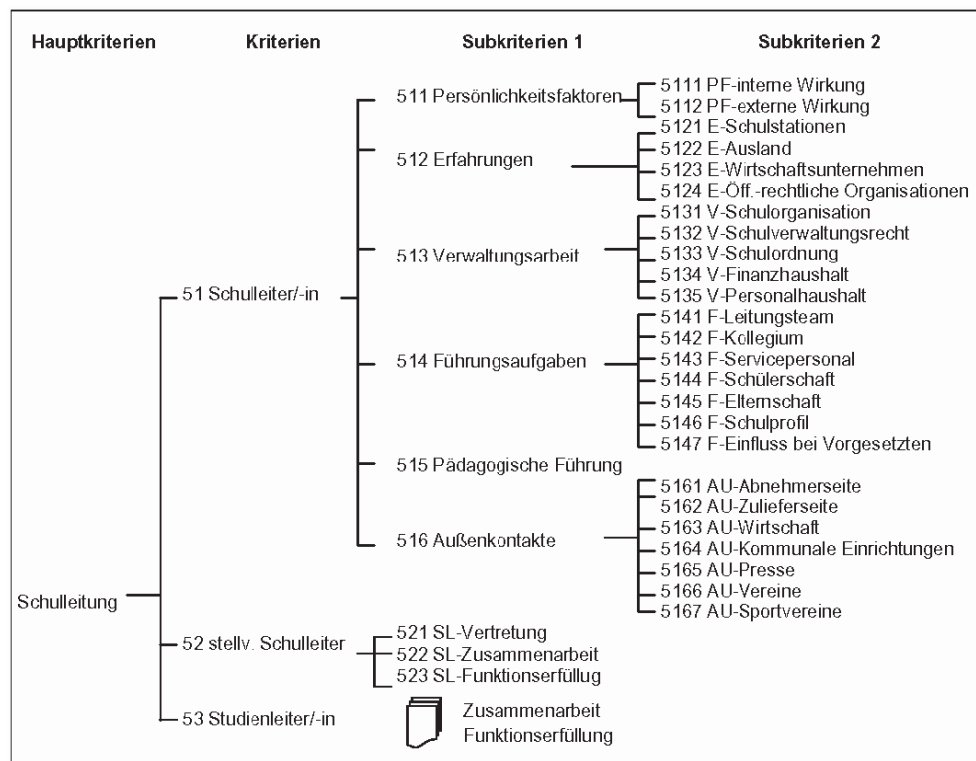


Abb. 2: **Ableitung aus den Hauptkriterien Schulleitung**

Dabei haben sie sich von folgenden Grundsätzen leiten lassen:

1. *System*
es kommt darauf an, das System *Schule* zu erfassen, nicht Individualbeurteilungen vorzunehmen.
2. *Struktur*
es kommt darauf an, strukturelle Zusammenhänge zu erfassen, nicht Adjektive oder Substantive abzuarbeiten.
3. *Ergebnisse*
es kommt darauf an, wo immer möglich, die Ergebnisse schulischen Handelns oder struktureller Fakten zu ergründen und auf die pure Existenz von Fakten oder Aufwendungen nur dort zu rekurrieren, wo es speziell geboten oder ergebnisfokussiert nicht nötig oder nicht möglich ist.

Bewertet werden sollen die Kriterien auf der Grundlage folgender Skala:

10 Maximum	Maximaler Zustand bzw. Ausführung. Das beobachtete Qualitätselement kann als trendsetzend oder beispielgebend in Deutschland angesehen werden.	Höchster Standard
9 (Hervorragend) 8 Exzellent	Hervorragender Zustand bzw. Ausführung des betreffenden Qualitätselements. Die Schule erfüllt an dieser Stelle höchste Ansprüche	
7 (Sehr gut) 6 Gut	Bei diesem Qualitätselement leistet die Schule eindeutig mehr, als grundsätzlich zu fordern ist. Die „Mission“ wird an dieser Stelle besonders gut unterstützt.	Gehobener Standard
5 (Befriedigend) 4 Ausreichend	Qualitätselement ist in ausreichendem Maße nachgewiesen bzw. wird in ausreichendem Maße ausgeführt und erfüllt somit grundsätzliche Anforderungen.	Grenzwert (für einige festgelegte Kriterien)
3 Provisorisch	Einführung oder Verbesserung des Qualitätselements ist geplant, Anfangsschritte sind nachgewiesen.	
2 Existent	Qualitätselement konnte beobachtet werden, wird allerdings nur in geringst denkbarem Maße ausgeführt bzw. besteht nur in einfachstem Zustand.	
1 Geplant	Einführung oder Verbesserung des Qualitätselements ist geplant.	
0 Nicht existent	Das vorhandene Qualitätselement ist in dieser Schule nicht vorhanden.	

Die Durchführung der Evaluation erfolgt anhand eines Fragen- und Bewertungskataloges (FBK), der der Objektivierung und Nachvollziehbarkeit des Bewertungsverfahrens dient. Dieser enthält, um es an einem Beispiel zu verdeutlichen, für den Bereich „2 Unterricht“ folgende Vorgaben und Erläuterungen:

1. a) Die Evaluation des Fachunterrichts bezieht ihre Erkenntnisse exemplarisch aus der Betrachtung des Unterrichts in einzelnen Fächern, fasst diese Erkenntnisse jedoch zusammen und bewertet die Qualitätskriterien in der Perspektive der Gesamtheit der Schule.
- b) Für die Fachbereiche ist die Evaluation nach den gleichen Qualitätskriterien durchzuführen.
- c) Einzelne Fächer sollen wegen der möglichen Personenbezogenheit negativer Feststellungen keiner externen Evaluation unterzogen werden. Es bleibt der schulinternen Evaluation überlassen, Erkenntnisse in ggf. nachbessernde Maßnahmen umzusetzen.
2. Die Evaluation evtl. eingerichteter Lernbereiche und des Unterrichts in besonderen Aufgabengebieten vollzieht sich nach eigenen, sachorientierten Qualitätskriterien und ist damit vom Fachunterricht zu unterscheiden.

Ablauf des FBK für den Unterricht:

21 Fachunterricht

211 Lehrpläne

2111 Dokument

In welchem Maße erfüllt der vorliegende schuleigene Lehrplan die an ihn zu stellenden pädagogischen und praktischen Anforderungen?

2112 Unabhängigkeit

In welchem Maße lässt der vorliegende schuleigene Lehrplan Raum für die eigene pädagogische Verantwortung der Lehrerinnen und Lehrer zur Erreichung der Ziele und für die Berücksichtigung der Interessen der Schülerinnen und Schüler im Unterricht?

2113 Handhabbarkeit

Erfüllt der Lehrplan die Anforderungen an strukturelle und sprachliche Klarheit, Verständlichkeit und Signifikanz?

212 Stundentafel

In welchem Maße entspricht die Stundentafel den Anforderungen, die Schulgesetz, Schulprofilbildung und pragmatische Nutzung erfordern?

213 Unterrichtsmethodik

2131 Unterrichtsformen

Werden die verschiedenen pädagogischen Unterrichtsformen jeweils sinn- und sachgerecht bei den unterschiedlichen Gegenständen im Fachunterricht eingesetzt?

2132 Methodische Lehr- und Lernaktivitäten

- Werden Lehrer- und Schüleraktivitäten methodisch, flexibel und jeweils den Gegenständen, Stufen und Bildungsgängen entsprechend in den einzelnen Fachunterrichtsstunden eingesetzt?
- 2133 Unterrichtsdurchführung
In welchem Maße erfüllt die praktische Durchführung der Unterrichtsstunden pädagogische Grundforderungen an das Lehrerverhalten?
- 214 Führungsstile
In welchem Maße sind Schulleitung und Kollegium imstande, verschiedene Führungsstile situationsabhängig sinn- und sachgerecht anzuwenden?
- 215 Lehrmaterial
- 2151 Lehrbücher
Wie ist die Qualität der benutzten Lehrbücher zu beurteilen?
- 2152 Schülerarbeitshefte
Wie ist die Qualität der benutzten Schülerarbeitshefte zu beurteilen?
- 2153 Experimentalgeräte
Wie tragen die vorhandenen Experimentalgeräte zur Qualität des Fachunterrichts bei?
- 2154 Computer
Wie tragen die vorhandenen Computer zur Qualität des Fachunterrichts bei?
- 2155 Audiovisuelle Medien
Wie tragen die vorhandenen Audiovisuellen Medien zur Qualität des Fachunterrichts bei?
- 216 Leistungsnachweise
- 2161 Hausaufgaben
Welche Rolle spielen Hausaufgaben der Schülerinnen und Schüler im pädagogischen Konzept des Unterrichts?
- 2162 Referate
Welche Rolle spielen Referate der Schülerinnen und Schüler im pädagogischen Konzept des Unterrichts?
- 2163 Übungsarbeiten
Welche Rolle spielen Übungsarbeiten im pädagogischen Konzept des Unterrichts?
- 2164 Experimentelle Arbeit
Welche Rolle spielen experimentelle Arbeiten im pädagogischen Konzept des Unterrichts?
- 2165 Mitarbeit
Wie wird die Mitarbeit der Schülerinnen und Schüler in die Leistungsbewertung mit einbezogen?
- 2166 Lernkontrollen
Welche Rolle spielen Lernkontrollen im pädagogischen Konzept des Unterrichts und wie werden sie für die Leistungsbewertung eingesetzt?
- 2167 Klassenarbeiten

Welchen Stellenwert hinsichtlich pädagogischer Konstruktion und Verortung im Unterrichtsverlauf besitzen die Klassenarbeiten?

217 Leistungsbewertung

Entspricht die Handhabung der Leistungsbewertungen den gesetzlichen Vorgaben und wie sind sie in das unterrichtliche Konzept eingebaut?

22 Fachbereiche (wie 211 bis 217, jedoch mit Blick auf einen Fachbereich)

23 Lernbereiche

231 Gesellschaftslehre

2311 Zielklarheit

Sind die curricularen Ziele und Teilziele des Lernbereichs zwischen allen Beteiligten klar definiert und in welchem Maße werden sie erreicht?

2312 Proportionen

Sind die jeweiligen Anteile der Fächer am Lernbereichscurriculum zwischen allen Beteiligten klar festgelegt und entsprechen diese Anteile den angestrebten Zielen sowie didaktischen Erfordernissen?

2313 Didaktische Abstimmung

Ist ersichtlich, dass die Beteiligten alle didaktischen Elemente so abstimmen, dass die Schülerinnen und Schüler die gewollten übergreifenden Erkenntnisse gewinnen und zugleich Problemstellungen von den unterschiedlichen Ansätzen verschiedener Fächer her zu beurteilen lernen?

2314 Benotung

Wie wird sichergestellt, dass die Benotung die Anteile der im Lernbereich vereinten Fächer angemessen berücksichtigt?

232 Naturwissenschaften (wie 231)

24 Aufgabengebiete

241 Ökologische Bildung

2411 Konzeption

In welcher Weise ist das Aufgabengebiet an der Schule konzeptionell aufbereitet?

2412 Organisatorische Regelung

In welchem Maße entsprechen an dieser Schule die organisatorischen Regelungen für das Aufgabengebiet den Anforderungen an eine erfolgreiche Durchführung?

2413 Jahrgangsdifferenzierung

Wie weit sind die entwicklungs- und lernpsychologisch angezeigten Differenzierungen in der Durchführung von Aufgabengebiet-Unterricht tatsächlich berücksichtigt?

2414 Methodische Ansätze

Wie ist die Variationsbreite methodischer Ansätze bei der Unterrichtung in diesem Aufgabengebiet zu beurteilen?

242 Informations- und Kommunikationstechnologie (wie 241)

243 Medienerziehung (wie 241)

244 Kulturelle Praxis (wie 241)

245 Rechtserziehung/Friedenserziehung (wie 241)

246 Sexualerziehung (wie 241)

247 Gleichberechtigung (wie 241)

248 Gesundheitserziehung/Verkehrserziehung (wie 241)

25 Stundenplan

Wie ist der pädagogische und praktische Wert des Stundenplan dieser Schule einzuschätzen?

Der Vorteil dieser Evaluationsmethode ist, dass eine Schule in ihrer Qualität einerseits als Gesamtorganisation mit sehr differenzierter Gewichtung einzelner Kriterien erfasst werden kann, dass andererseits aber auch nur einzelne Bereiche evaluiert werden können, sodass der Aufwand in Grenzen gehalten werden kann. Eine Schule, die dieses Verfahren durchlaufen hat, kennt ihr Stärken- und Schwächenprofil auf einer objektivierten Bewertungsbasis und kann abgesichert konkrete Änderungs- und Verbesserungsschritte einleiten. Damit wird der einzelnen Schule ermöglicht, Daten für den inneren Entwicklungsprozess zu gewinnen und Leistungsfortschritte auch nach außen dokumentieren zu können. Auf diese Weise wird das Bewertungs- und Beurteilungsverfahren zum strategischen Instrument.

3. Strategie zur Umsetzung des Qualitätsverbesserungsprozesses (QVP)

Die Nutzbarmachung des FBK ist Ausgangspunkt für die interne Evaluation und den damit einhergehenden QVP an Schulen. Hier setzt die Stiftung der Deutschen Wirtschaft (sdw) mit ihrer Projektidee an. Dabei gestaltet sich der QVP wie folgt:

Ziel ist es, in einem gestuften Verfahren Qualitätsregionen zu entwickeln. Dafür werden pro Region je eine Grundschule, eine Hauptschule, eine Realschule, eine Gesamtschule und ein Gymnasium zu Leitschulen (Benchmark-Schulen) qualifiziert. Unverzichtbarer Partner in der Initiierung und Umsetzung des QVP sind die Unternehmen. Die Wirtschaft verfügt über bewährte Instrumentarien und Methoden in der permanenten Qualitätssicherung. Die langjährigen Erfahrungen der Stiftung der Deutschen Wirtschaft auf dem Gebiet der Kooperation von Schulen und Unternehmen zeigen, dass wirtschaftliches Know-how an Schulen gewinnbringend anwendbar ist. Die Benchmark-Schulen werden so geschult, dass sie einerseits den kontinuierlichen QVP an ihrer Schule selbstständig durchführen können, andererseits aber auch in der Lage sind, weiteren allgemein bildenden Schulen in der Region als Berater und Coach für diesen Prozess zur Verfügung zu stehen.

Zunächst wird der Leistungsstand ermittelt, der sich an den oben genannten Hauptkriterien und den dahinter stehenden Kompetenzbereichen orientiert. Daraus resultieren Qualitätsstärken und –mängel, die nach ihren Ursachen analysiert werden. In Zielvereinbarungen werden Aktivitäten und Maßnahmen innerhalb der Schule formuliert, um die eigenen Stärken zur Profilbildung zu nutzen und Schwächen abzubauen.

Im QVP wird die Arbeit der Schulen kontinuierlich auf sich ändernde Bedürfnisse und Anforderungen überprüft, ausgerichtet und justiert. Diese Maßnahmen und Aktivitäten münden in einem gestuften Verfahren: Gemeinsam mit der regionalen Wirtschaft entwickelt die Stiftung der Deutschen Wirtschaft so genannte „Qualitätsregionen“. Innerhalb dieser Regionen kooperiert jeweils eine Schule pro Schultyp mit mindestens einem Unternehmen. Beim QVP ist eine Region definiert als ein überschaubarer Raum, wie z.B. ein Stadtteil, eine ländliche Region, der aufgrund der räumlichen Nähe Kontakte zwischen Schulen und Unternehmen problemlos möglich macht. Innerhalb dieser Qualitätsregionen werden die entsprechenden Schulen zu Leitschulen (Benchmark-Schulen) qualifiziert, die auch zur externen Leistungsüberprüfung im Sinne von Referenzschulen dienen.

Im Verlauf des QVP sind systematische und kontinuierliche Trainingsmaßnahmen vorgesehen, z.B. zu:

- Zielvereinbarung und Controlling
- Einsatz des Evaluationsinstrumentes
- Teambildung
- Qualitäts- und Personalmanagement
- Kooperation mit Unternehmen
- Multiplikationsmethoden

Zugleich wird ein Netzwerk von Unternehmen in der Region aufgebaut, das die Schulen im QVP begleitet und durch unternehmerisches Know-how unterstützt. Die Methode der direkten, kontinuierlichen und systematischen Kooperation zwischen Schulen und Unternehmen wird bei diesem Prozess eingesetzt.

Die Schulen werden innerhalb von zwei Jahren zu Benchmark-Schulen qualifiziert, sodass sie wiederum weitere allgemein bildende Schulen (Satelliten-Schulen) in ihrer Region als Berater im QVP unterstützen können.

Erste Erfahrungen mit diesem Prozess wurden in einer Modellregion in Baden-Württemberg gewonnen. Das dortige Verfahren dauert noch an. Weitere Projekte, bei denen die gemachten Erfahrungen nutzbringend verwendet werden, laufen in 2003 an bzw. sind schon gestartet, wie in Bremen in drei Regionen. Auf diese Weise beteiligt sich die Wirtschaft massiv am notwendigen Qualitätsverbesserungsprozess an deutschen Schulen.

Literatur

- Herausgeber: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
1998 „Schule in der modernen Leistungsgesellschaft“ – bildungspolitisches Positionspapier der BDA.
2000 „Für eine neue Bildungsoffensive“ – bildungspolitisches Positionspapier der BDA.
2000 „Schule braucht Qualität“ – Europäisches Arbeitgeberkonzept.
2000 „Den Qualitätsverbesserungsprozess in der Schule gemeinsam gestalten.“ Positionspapier mit Handreichungen.

06/2000 „Qualitätskriterien für Schulen“. (Hans-Joachim Schmidt und Hans-Jürgen Brackmann in Schulleitung 1/16 Aktualisierung V).

2003 Projekt Bildung Perspektiven für Hessen. Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände.

(Die aufgeführten Positionspapiere können nur über die BDA bestellt werden; sie sind nicht im Handel erhältlich.)

Anschrift des Autors:

RA Hans-Jürgen Brackmann, Stiftung der Deutschen Wirtschaft, Breite Straße 29, 10178 Berlin,

E-Mail: H.Brackmann@sdw.org.

Sabine Hornberg

Ausländische Erfahrungen mit Modellen output-orientierter Steuerung – aus pädagogischer Perspektive am Beispiel Englands und Wales

1. Einleitung

Großbritannien hat im vergangenen Vierteljahrhundert einen tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel und Umbau seines Wohlfahrtsstaates erfahren. Auslöser für diese Prozesse waren landesweit hohe und kontinuierlich steigende Erwerbslosenanteile, insbesondere unter Jugendlichen, ungünstige wirtschaftliche Prognosen und eine konstatierte Überforderung des Wohlfahrtsstaates. Als Reaktion auf diese Krise fanden zunehmend marktorientierte Steuerungselemente Eingang in den staatlichen Sektor, um so letzteren zu entlasten und die Eigeninitiative der Bürger zu stärken (Giddens 2001). Auch der Bildungsbereich blieb von dieser Dynamik nicht ausgeschlossen, die ihren prononcierten Ausdruck in dem 1988 in Kraft getretenen *Education Reform Act* (ERA) und der damit eingeleiteten großen Bildungsreform fand, die 1998 abgeschlossen wurde.¹

Der seither vollzogene Wandel reflektiert den Übergang von einem dezentralen System, in dem lokale Bildungsbehörden und Schulen über große Freiheiten beispielsweise bei der Ausgestaltung der Curricula verfügten, zu einem stärker zentralisierten System mit *Input*-Steuerung in Gestalt eines nationalen Curriculums und *Output*-Steuerung in Form standardisierter Leistungsüberprüfungen und der Einführung des Marktprinzips unter den Schulen. In diesem Beitrag werden gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen und Erscheinungsformen dieses Entwicklungsprozesses dargestellt und aus pädagogischer Perspektive einer kritischen Reflexion unterzogen. Dies geschieht im Hinblick auf die Einführung und Effekte neuer Steuerungsinstrumentarien im Bildungswesen, die vor dem Hintergrund des Spannungsfelds von wohlfahrtsstaatlichen Modellen und Marktmodellen betrachtet werden (Bridges/McLaughlin 1994; Riddell 1997; Weiß/Weishaupt 2000). Damit wird an aktuelle Diskurse zur Öffnung staatlicher Bildungswesen für Marktmechanismen angeknüpft, wie sie beispielsweise auch im Kontext der Frage um die Qualität und Qualitätssicherung im Bildungswesen erörtert werden (Europäische Kommission 2000; Fend 2000; Hopes 1998; Terhart 2000). Der Betrachtung der Entwicklungen im englischen Bildungswesen seit 1988 wird ein knapper historischer

1 Da der englische und der walisische Bildungsbereich weitestgehend identisch sind, wird im folgenden mit Blick auf die Lesefreundlichkeit vom englischen Bildungswesen die Rede sein und vom walisischen nur im Falle von Spezifika gesprochen (Phillips 2000).

Exkurs vorangestellt, um so bedeutsame im Rahmen der Bildungsreform von 1988 vertretene Maßnahmen in den Kontext tradierter, landesspezifischer Bildungsideale und -vorstellungen sowie hieran anknüpfender Schulentwicklungen einordnen zu können.

1. Exkurs zur Geschichte des englischen Schulwesens

Das englische allgemeinbildende, öffentliche und allen Kindern unentgeltlich zugängliche Schulwesen wurde 1811 mit der Entstehung der *National Society for the education of the poorer classes in the principles of the Established Church* begründet, die zunächst die Finanzierung der Schulen übernahm.² Erst 1839 und damit im europäischen Vergleich zu einem späten Zeitpunkt übernahm diese Aufgabe der englische Staat, der im folgenden Jahr mit Blick auf die Einhaltung der Mindeststandards in den Schulen die Königliche Schulinspektion, *Her Majesty's Inspectorate* (HMI), einrichtete. 1880, also zur Zeit der industriellen Revolution, dehnte man die Pflichtschulzeit auf das 13. Lebensjahr aus und verbot die Kinderarbeit, dennoch besuchte nur ca. die Hälfte aller Arbeiterkinder die Schule. 1902 wurden die lokalen Bildungsbehörden, die *Local Education Authorities* (LEAs) gegründet und die bis dahin unabhängigen, von der Kirche betriebenen Schulen dem Staat unterstellt (Gordon/Aldrich/Dean 1991, S. 18-31). 1905 und 1918 erschienen die ersten Handbücher für Lehrerinnen und Lehrer. Der bis dahin dominierende Frontalunterricht, der religiöse Unterweisung und die Vermittlung von Grundkenntnissen in Lesen, Schreiben und Rechnen umfasste, geriet zunehmend in die Kritik und eine freiere Unterrichtsgestaltung wurde gefordert. Dies führte schließlich 1926 zur Abschaffung der abprüfbaren Mindeststandards und Übertragung der Verantwortung für Lerninhalte und -methoden auf Lehrende, Schulleitungen und Selbstverwaltungsgremien der Schulen.³ Damit einher ging eine Umstrukturierung der bisher bestehenden Einheitschule in eine *primary school* (Primarschule) für 5-11jährige und die daran anschließende *senior elementary school* für 11-14jährige (Sienknecht 1985, S. 19-27).

Folgt man McLean (1990, S. 25-30, 93-113) dann ist diese Zurücknahme staatlichen Einflusses auf das Schulwesen zu jener Zeit den in England historisch gewachsenen Bildungsvorstellungen geschuldet, die in der Leitvorstellung „Christian gentlemen“ zu bilden (ebd., S. 25), ihren Ausdruck fanden. In ihrem Zentrum stand das individuelle Lehrer-Schüler-Verhältnis, die bestmögliche Förderung der geistig-sittlichen Entwicklung der Edukanden sowie der ihnen vom Lehrer diagnostizierten Anlagen und Neigungen. Dieses aus der Tradition des englischen Privatschulwesens übernommene und bis dato ausschließlich an die gesellschaftliche Elite gerichtete Bildungsverständnis wurde nun auch auf das staatliche Bildungswesen übertragen. Dies erklärt nicht zuletzt, warum am Individuum orientierte, ganzheitliche Bildungsideale, wie sie in der Reformpädagogik

2 Für eine vertiefende Behandlung des hier Geschilderten vgl. Hornberg 1999, S. 145-156, 162-183.

3 Diese Selbstverwaltungsgremien waren im Falle der Primarschulen der Body of Managers, im Falle der Sekundarschulen der Body of Governors. Beide Gremien existieren auch heute noch und nehmen in den Schulen zentrale Aufgaben wahr.

ihren Niederschlag fanden, in England im weiteren Verlauf der Schulentwicklung auf eine breite positive Resonanz stießen (Cunningham 1992).

1.1 Steuerung der Schule und pädagogische Schwerpunktsetzungen vor 1988

Bereits seit den 1930er-Jahren wurde an englischen Schulen, beeinflusst durch angelsächsische und kontinental-europäische reformpädagogische Ansätze, zunehmend eine stärker kindzentrierte, entdeckende und offene Unterrichtsformen unterstützende Pädagogik gefordert. Für den Primarschulbereich leitend wurde sie schließlich – unterbrochen durch den Zweiten Weltkrieg und seine Folgen – in dem 1967 vom englischen Bildungsministerium, dem *Department of Education and Science* (DES), veröffentlichten *Plowden Report*. Gleichzeitig kam es auch im Sekundarschulbereich zu weitreichenden Umstrukturierungen, ausgelöst durch die steigende Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitskräften nach dem Zweiten Weltkrieg: Das *Eleven + Exam*, das bis dahin von der Schülerschaft im Alter von 11 Jahren am Ende ihrer Primarschulzeit abgelegt worden war und das als Selektionsmittel für das hierarchisch gegliederte Sekundarschulwesen gedient hatte⁴, wurde abgeschafft; und mit dem 1944 in Kraft getretenen Reformgesetz *Secondary Education for All*, dem sog. *Butler Act* (wie in England üblich benannt nach seinem Autor), wurden landesweit Gesamtschulen gegründet (Phillips 1994, S. 267–271). Damit verbunden war das Ziel, allen Kindern auch nach dem 14. Lebensjahr den unentgeltlichen Besuch der Sekundarschule zu ermöglichen (Fenwick 1976); es wurde insofern erreicht, als zu Beginn der 1990er-Jahre 85,4% aller Sekundarschüler diese Schulform besuchten (HMSO Education Statistics 1994a, S. 48).

In administrativer Hinsicht war das staatliche englische Schulwesen bis 1988 dezentral organisiert: Das DES in London legte lediglich Mindeststandards im Hinblick auf das Fächerangebot, die Lehrpläne und die von den Schülern im Alter von 16 Jahren (am Ende der Sekundarstufe I) und 18 Jahren (am Ende der Sekundarstufe II) abzulegenden Prüfungsleistungen fest und stattete die LEAs mit zwei Dritteln der ihnen zustehenden finanziellen Mittel aus; der übrige Anteil wurde über lokale Steuern erhoben (Bishop 1971; Stübiger 1988, S. 20f.). Den 97 lokalen Bildungsbehörden in England und acht in Wales oblag die Einrichtung, Finanzierung und Schließung der Schulen; sie waren für die Einstellung und Fortbildung der Lehrerinnen und Lehrer zuständig und zeichneten zusammen mit den Schulleitungen für die Konkretisierung des Fächerangebots, der Fächerinhalte und pädagogischen Leitlinien einer Schule verantwortlich. Um landesweit

4 Das hierarchisch gegliederte Sekundarschulwesen bestand zu diesem Zeitpunkt aus senior elementary schools, die von allen 11-14jährigen Schülern besucht werden konnten, aus den akademisch orientierten grammar schools, vergleichbar mit deutschen Gymnasien, und den auf kaufmännische oder technische Berufe vorbereitenden junior technical schools, vergleichbar mit deutschen Realschulen. Der Besuch dieser Schulformen setzte den in Form von Prüfungen zu erbringenden Beleg hinreichender Lernleistungen voraus und war mit persönlichen finanziellen Aufwendungen verknüpft, wenngleich ein geringes Stipendienkontingent (1944: 14%, Stübiger 1988, S. 8) für besonders begabte Schüler und Schülerinnen zur Verfügung stand.

vergleichbare Standards zu sichern, wachten die Königlichen Schulinspektoren, für die das DES nicht weisungsberechtigt war, über die Einhaltung der nur in geringem Umfang definierten curricularen Mindeststandards, berieten die Schulen und die externen Prüfungszentren, die *Schools' Examinations Centres*, die den Universitäten angegliedert waren, und zeichneten für die Kontrolle der Prüfungsleistungen verantwortlich.

Vor 1988 gab es an staatlichen Schulen zeitweilig landesweit ca. 120 verschiedene Fächer, die von den Schülerinnen und Schülern ab dem 14. Lebensjahr belegt wurden, da sie seit 1951 mit Einführung des *General Certificate of Education* auch Kernfächer wie Mathematik, Englisch, Naturwissenschaften oder Fremdsprachen zugunsten anderer Fächer abwählen konnten. Da Universitäten für die Aufnahme eines Studiums in drei Fächern einen Abschluss mit dem *Ordinary level* und in mindestens zwei Fächern das Erreichen des *Advanced level* voraussetzten, kam es zu folgenden Effekten: „In practice, students expected to aim at higher education were encouraged to take only those subjects required for entrance. Weaker pupils were allowed to concentrate on those subjects in which they had a reasonable chance of success.“ (McLean 1990, S. 101). Noch 1985 besuchten nur 46% aller 16-jährigen überhaupt die Schule; lediglich knapp 20% absolvierten erfolgreich Kurse zur Erlangung des *General Certificate of Education A-level*. Vor diesem Hintergrund argumentierte auch die Wirtschaft, die seit den 1980er-Jahren ansteigende Jugendarbeitslosigkeit sei auf die schlechten Leistungen und fehlenden Qualifikationen der Schüler zurück zu führen, eine Einschätzung, die von Sanderson (1999, S. 89), der dem Zusammenhang von Bildung und ökonomischem Niedergang in Großbritannien zwischen 1870 bis in die 1990er-Jahre hinein nachgegangen ist, nur zum Teil bestätigt wird. Er nennt als weitere Ursache für die hohe Jugendarbeitslosigkeit in den 1970/80er-Jahren die geringe Ausbildungsbereitschaft der Industrie, und zwar aufgrund der ‚schlechten Ausbildungsqualität‘. Dies sowie Kostengründe seien vielfach die Ursachen dafür gewesen, dass häufiger un- und angelernte als ausgebildete Arbeitskräfte eingestellt wurden. Die genannten Fehlleistungen werden durch folgende international vergleichende Daten zur Bildungsbeteiligung britischer und deutscher Jugendlicher untermauert:

Von deutschen und britischen Schülern nach Beendigung ihrer Pflichtschulzeit besuchte Ausbildungsgänge (Anteile in %)				
	<i>Full time general education</i>	<i>Full time vocational education</i>	<i>Apprenticeship</i>	<i>Work or unemployment</i>
Germany 1980	25	18	50	7
Great Britain 1977	32	10	14	44
Quelle: Sanderson 1999, S. 88				

Bis 1991 hatte sich der Anteil britischer 16- bis 19jähriger, die sich in einer Voll- oder Teilzeitausbildung befanden, zwar auf 56% erhöht⁵; insgesamt präsentierte sich die Bil-

5 Zum Vergleich dazu: In der BRD waren es im selben Jahr 79%, in Frankreich 76% und in Japan sogar 94% (Sanderson 1999, S. 89).

dungsbeteiligung in GB zu Beginn der 1990er-Jahre jedoch alles andere als zufrieden stellend: Denn nur 27% der 16jährigen erwarben einen Abschluss der Sekundarstufe I (BRD: 62%) und nur 29% der infrage kommenden Altersjahrgänge einen Abschluss der Sekundarstufe II (BRD: 68%) (ebd., S. 89).

Vor diesem Hintergrund geriet die praktizierte Steuerung im Bildungsbereich Ende der 1970er-Jahre zunehmend in die Kritik: Insbesondere den überwiegend *Labour* dominierten LEAs wurde vorgehalten, sie reduzierten die Schulen im Wesentlichen auf die Rolle von Empfängern bürokratischer Vorschriften (Bellenberg u.a. 2001, S. 136). Die Schulen wurden mit Blick auf die weitreichende Autonomie bei der Ausgestaltung der curricularen Inhalte kritisiert; ihnen wurden geringe Leistungserwartungen an ihre Schülerschaft und daraus resultierende geringe Anteile Hochschulzugangsberechtigter vorgeworfen. Vor diesem Hintergrund kam es in den 1970er-Jahren zur *Great Debate* im Bildungsbereich, in deren Folge die konservative Regierung den englischen allgemeinbildenden Bereich in einem bis dahin unbekannten Ausmaß reorganisierte und reglementierte (vgl. auch den Beitrag von Meredith in diesem Band).

1.2 *The Great Debate – ihre Akteure, Ziele und Inhalte*

Inoffiziell löste die *Great Debate* über die Qualität des englischen Bildungswesens eine vom damaligen *Labour-Premierminister* J. Callaghan 1976 am *Ruskin College* (Oxford) gehaltene Ansprache aus. Dort beklagte er das sinkende Lernniveau der Schülerschaft (HMSO 1994b, S. 21; Kotthoff 1994). Drei Jahre später übernahm die *Conservative Party* für die kommenden 18 Jahre die Regierung und eröffnete mit den von ihr publizierten *White Papers*, wie in England üblich, offiziell die Debatte mit dem Ziel: „We will halt the Labour Government’s policies which have lead to the destruction of good schools“ (*Conservative Party* 1979 Manifesto, zit. n. Cooper/Tapper 1988, S. 241). Damit wurde ein öffentlicher Diskurs über das allgemeinbildende Schulwesen eingeleitet, der vordergründig von regierungsamtlichen Stellen einerseits und von Vertretern der *Labour Party* nahe stehenden großen Lehrergewerkschaft *National Union of Teachers* (NUT) andererseits dominiert wurde (Mortimore 1994), in dem aber auch Eltern massive Kritik an der Schulpraxis äußerten und auf Veränderungen drängten.

Im Zentrum der von der *Conservative Party* anvisierten Veränderungen im Schulwesen stand die mit dem *Education Reform Act* 1988 eingeleitete und 1998 abgeschlossene Bildungsreform, die auf zwei Steuerungselementen basierte (Lawton 1989): Einerseits auf der Stärkung des Elternwillens, der sich in der freien Wahl der Eltern in Bezug auf die von ihrem Kind zu besuchende Sekundarschule (im Folgenden kurz: „freie Elternwahl“) niederschlagen sollte; andererseits auf der Einführung eines nationalen Curriculums und Fächerkanons mit standardisierten Lernleistungsüberprüfungen (Daugherty 1995; Kelly 1990). Mit der freien Elternwahl sollte dem bis dato überwiegend praktizierten Ausschluss der Eltern auf das Schulgeschehen und die Bildungsverläufe ihrer Kinder entgegen gewirkt werden. Das im Zuge dieser Maßnahme aus der Wirtschaft übernommene und auf den Bildungsbereich übertragene Konkurrenzprinzip unter den

Schulen, so die Annahme, würde dazu führen, dass ‚schlechte‘ Schulen langfristig ihre Schülerschaft verlieren und letztlich schließen müssten, ‚gute‘ Schulen hingegen prosperieren würden (Maclure 1989). Dem gegenüber galten das nationale Curriculum und standardisierte Lernleistungsüberprüfungen als Garanten für die landesweite Einhaltung von Mindeststandards an den Schulen. Die damit von der Regierungspartei und der seit den späten 1970er-Jahren erstarkenden ‚Neuen Rechten‘ eingeschlagene bildungspolitische Wende stieß in weiten Teilen der gewerkschaftlich organisierten Lehrerschaft auf scharfe Kritik (Morris/Reid/Fowler 1993). Nicht betroffen von dieser wie allen folgenden Bildungsreformen war der englische Privatschulsektor, den im Durchschnitt ca. 7% der Schülerinnen und Schüler besuchen.

2. Die Bildungsreform von 1988 und neue Formen der Steuerung im staatlichen Schulwesen

Die für diesen Beitrag gewählte Überschrift kündigt eine Auseinandersetzung mit Modellen *output*-orientierter Steuerung im Bildungswesen am Beispiel von England und Wales an. Tatsächlich ist jedoch mit Einführung des *National Curriculums* und eines fest umrissenen Fächerkanons mit vorgegebenen Fächerinhalten auch ein machtvoll *input*-orientiertes Steuerungselement in die englische Bildungsentwicklung eingeführt worden, wie im Folgenden dargelegt wird. Damit zeichnet sich für das englische Schulwesen eine Entwicklung ab, wie sie auch Astiz, Wiseman und Baker (2002) konstatiert haben, die England im Rahmen ihrer international vergleichenden Studie zu curricularen Steuerungsvarianten im Kontext von Globalisierung der Gruppe von Ländern mit einem Mix aus zentralen und dezentralen Steuerungselementen zuordnen (vgl. auch den Beitrag von Adick in diesem Band).

Begründet wurde die Einführung neuer Steuerungselemente im englischen Schulwesen auf der Systemebene mit dem Ziel der Qualitätssteigerung und -sicherung, insbesondere mit Blick auf die Herstellung eines hohen fachlichen Niveaus und verbesserten Lernleistungen der Schülerschaft. Konkret manifestieren sollte sich dieses Ziel in einer im englischen Bildungswesen bis dahin unbekannten Form *input*-orientierter Steuerung über die Adaptation eines Fächerkanons mit vorgegebenen Fächerinhalten einerseits sowie einer Form *output*-orientierter Steuerung mit standardisierter Lernleistungsüberprüfung im Rahmen des *National Curriculums* und der Einführung der freien Schuwahl andererseits. Letztere war bis dato dem Privatschulbereich vorbehalten, wurde aber mit Inkraft-Treten des *Education Reform Act* 1988 auch auf das staatliche Sekundarschulwesen übertragen. Als ein weiterer zentraler Baustein in diesem Sinne wurde mit der Variante des *opting out* und der Gründung von *Grant-Maintained Schools* (GMS) ein neuer Schultyp etabliert (Bush/Coleman/Glover 1993). GMS waren Schulen aller Schulformen, die, sofern dies von den entsprechenden Verwaltungsgremien einer Schule nach einem festgelegten Prozedere beschlossen wurde, nicht länger den lokalen Bildungsbehörden unterstanden, sondern direkt dem staatlichen Bildungsministerium, dem *Department for Education* (DFE), in London (*Education Reform Act* (ERA) 1988,

Kap. 4, Abs. 52-104 in DES 1988). Nach einem erfolgten *opting out* gingen das Schulgrundstück, die Schulgebäude usw. in den Besitz der Schule über, bereits angestellte Lehrerinnen und Lehrer mussten übernommen werden; ihre Arbeitgeber waren fortan nicht mehr die LEAs, sondern die Schulen im Rahmen ihrer erweiterten Finanzautonomie, die ihnen auch die Möglichkeit eröffnete, Vertreter der freien Wirtschaft, mithin Sponsoren in ihre Selbstverwaltungsgremien zu berufen. Bei dieser Form der Steuerung erhielten Eltern, Sponsoren und die Schulen selbst im Hinblick auf eine Qualitätssteigerung größere Mitspracherechte und mehr Autonomie; dem gegenüber verloren die lokalen Bildungsbehörden (LEAs) an den GMS an Einfluss, da diese Schulen fortan direkt dem Bildungsministerium in London unterstanden. Aber auch weiterhin den LEAs unterstehende Schulen erhielten im Zuge der Reform eine erweiterte Finanzautonomie, da drei Viertel des *General School Budget*, welches sich an der Schülerzahl einer Schule und Faktoren wie Alter der Kinder, belegte Fächer und sozialen Indikatoren bemaß, gleichmäßig auf die Schulen verteilt wurde (OECD 2001).

Einen den GMS vergleichbaren Status erhielten die ebenfalls im Zuge der Bildungsreform von 1988 gegründeten *City Technology Colleges* für 11-18jährige Schüler, die überwiegend in englischen Großstädten angesiedelt wurden und in curricularer Hinsicht Schwerpunkte, zum Beispiel im Bereich der Neuen Medien, setzen, sich jedoch nicht in der erwarteten Weise etablieren konnten. Programmatisch verfolgte man mit der Schaffung dieser neuen Schultypen das Ziel der Qualitätssteigerung im Bildungswesen – dahinter verbargen sich aber auch machtpolitische Interessen; denn so gelang es der *Conservative Party* sukzessive den Einfluss der überwiegend *Labour* dominierten LEAs in den Gemeinden zu schwächen. Eine zentrale Kurskorrektur im Hinblick auf die im Zuge der Bildungsreform von 1988 eingerichteten neuen Schultypen hat die seit 1997 regierende *New Labour Partei* 1998 im Rahmen des von ihr verantworteten *School Standards and Framework Acts* vorgenommen, indem sie die landesweit ca. 1.100 GMS wieder den lokalen Bildungsbehörden unterstellte, die seither sowohl für die finanzielle Mittelzuweisung als auch für die Aufstellung von Qualitätskriterien und die Qualitätssicherung der Einzelschule zuständig sind (Bellenberg u.a. 2001, S. 140).

2.1 Input- und output-orientierte Steuerung: Das National Curriculum und standardisierte Leistungsüberprüfungen

Der zweite zentrale Bereich der Bildungsreform von 1988 war die Einführung eines nationalen Curriculums mit standardisierter Lernleistungsüberprüfung. Gemäß des *National Curriculum* ist die Teilnahme am Unterricht in den Kernpflichtfächern Englisch, Mathematik und Naturwissenschaften sowie in den übrigen Pflichtfächern Technologie, Sport, Geschichte, Geographie, Kunst, Musik und einer modernen Fremdsprache in der Sekundarstufe obligatorisch⁶. Ebenfalls obligatorisch ist die Teilnahme am Religionsun-

6 Kunst, Musik, Geschichte und Geographie können jedoch ab dem 14. Lebensjahr zugunsten anderer, z.B. berufsbezogener Fächer abgewählt werden.

terricht, von dem die Jugendlichen jedoch auf Wunsch ihrer Eltern befreit werden können, um an einem alternativen Angebot teil zu nehmen. Damit wurde eine Abkehr von der bis 1988 für Schüler ab dem 14. Lebensjahr geltenden Fächerwahlfreiheit festgeschrieben, mit dem Ziel, so die fachliche Lernqualität der Sekundarschülerschaft in den Kern- und Pflichtfächern zu erhöhen. In Wales kann Walisisch als Unterrichts-, erste oder zweite Fremdsprache angeboten werden; 1993 wurde Walisisch an 80% aller Primarschulen und an ca. 90% aller Sekundarschulen als Unterrichtssprache benutzt oder als erste/zweite Fremdsprache unterrichtet (HMSO 1994b, S. 23). Für den Unterricht in den Kernpflichtfächern und Pflichtfächern wurden ursprünglich je nach Altersstufen der Schülerschaft zwischen 70% und 80 % der gesamten Unterrichtszeit veranschlagt; mit dem 1994 veröffentlichten *Dearing Report* wurde der Lernstoff aufgrund der dort konstatierten inhaltlichen Überlastung jedoch insgesamt reduziert, das Curriculum für 5-14jährige beispielsweise um 20%. Der Anteil des Pflichtunterrichts in Technologie für die Gruppe der 14-16jährigen wurde gekürzt, um die wöchentliche Unterrichtszeit für alternative, u.a. berufsbezogene Angebote zu erhöhen. Schulen sollten fortan generell 60% ihrer Unterrichtszeit dem nationalen Curriculum widmen und die verbleibenden 40% für individuelle Schwerpunktsetzungen nutzen können.

Die Unterrichtsinhalte der Kern- und Pflichtfächer folgen den hierarchisch definierten Lernzielen, für die die zu erreichenden Lernschritte und -inhalte festgelegt sind. Um die Qualität des Unterrichts und den Lernerfolg der Schülerschaft sicher zu stellen, gibt es landesweit standardisierte Prüfungen, die einerseits kontinuierlich im Laufe eines Schuljahres in Form sog. *Standard Assessment Tasks* (SATs), andererseits am Ende der sog. *Key Stages* (Leistungsstufen), d.h. im Alter von 7, 11, 14 und 16 Jahren, durchgeführt werden. Darüber hinaus sind die Lehrenden verpflichtet, dauerhaft den Lernverlauf ihrer Schülerinnen und Schüler zu dokumentieren. Die in den SATs erbrachten Leistungen müssen den Eltern der Schüler in einem jährlich zu erstattenden Bericht zurück gemeldet werden. Die am Ende der *Key Stages* erfassten Leistungen dienen dem nationalen Vergleich und werden in Form von sog. *league tables* (Ranglisten) in der lokalen und überregionalen Presse veröffentlicht. Diese Ranglisten sollen den Eltern bei der Schulwahl für ihr Kind eine Orientierung geben, und zwar über die Dokumentation der von der Schülerschaft erbrachten Lernleistungen, die für die Qualität der Schulen stehen (van Ackeren 2002a).

Inhaltlich orientiert sich das *National Curriculum* überwiegend an einem Kanon tradierter britischer Themen. In didaktisch-methodischer Hinsicht zeichnet es sich durch folgende Aspekte aus:

- Das explorative Lernen ist im Vergleich zu der Zeit vor 1988 zugunsten eines zu absolvierenden umfassenden inhaltlichen Pensums zurück gegangen, aber keineswegs aus dem Schulalltag verschwunden;
- die zu bewältigenden Lernaufgaben sind so angelegt, dass sie von der Schülerschaft logisch erschlossen werden können;
- der Vermittlung und Aneignung eines grundlegenden Faktenwissens wird große Bedeutung zugemessen (Daugherty 1995, S. 145ff.).

Eines der bis in die 1990er-Jahre hinein drängendsten Probleme der Reform von 1988 war die mangelhafte Abstimmung zwischen dem Unterricht, den Unterrichtsinhalten und der Leistungsüberprüfung in Form von standardisierten Tests (ebd.). Lehrende kritisierten, ihr Alltag werde dominiert von der Bewältigung administrativer und bürokratischer Aufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Lernleistungsüberprüfung. Dabei gerate die ebenfalls von ihnen geforderte Beurteilung, Dokumentation und Förderung der individuellen Lernfortschritte ihrer Schülerschaft nicht selten ins Hintertreffen. Mittlerweile hat sich in England eine breit angelegte Testkultur entwickelt, für die nach Schätzungen allein für die ersten beiden im Rahmen des *National Curriculum* landesweit zu absolvierenden Tests im Jahr 2000 insgesamt 34,3 Mill. Britische Pfund investiert wurden (van Ackeren 2002a, S. 66).

Seit Beginn der Bildungsreform sind 15 Jahre vergangen und es liegen, neben den in England von externen Organisationen national erhobenen Lernleistungen, auch im Kontext internationaler Studien gewonnene Ergebnisse zu den Lernleistungen englischer Schülerinnen und Schüler vor. TIMSS und PISA dokumentieren, dass die Bildungsreform von 1988 für das Gros der Schülerschaft zunehmend eine positive Entwicklung markiert: Die in den 1990er-Jahren durchgeführten TIMS-Studien erbrachten, dass englische Schüler im Primarschulbereich (TIMSS/I) im Naturwissenschaftlichen Unterricht den achten Rang im oberen Leistungsfeld belegten; in Mathematik erreichten sie im mittleren Leistungsfeld Rang 17 von insgesamt 26 Bildungssystemen. Auch in der Mittelstufe (TIMSS/II) lagen die Schüler in Naturwissenschaften mit Rang 10 im oberen Leistungsfeld, in Mathematik kamen sie im mittleren Leistungssegment auf den 25. Rang von insgesamt 41 Bildungssystemen (van Ackeren 2002b, S. 165)⁷.

Eine deutliche Leistungssteigerung der englischen Schüler kann angesichts der von ihnen erreichten Ergebnisse im Rahmen der internationalen Lernleistungsstudie PISA konstatiert werden: Im ersten Erhebungszyklus (von dreien), der im Jahr 2000 mit 15-jährigen Schülerinnen und Schülern durchgeführt wurde und den Schwerpunkt *reading literacy* hatte, in dem aber auch *mathematical* und *scientific literacy* getestet wurden, erreichte die englische Schülerschaft im Bereich Lesen einen 7. Rang, im Bereich Mathematik Rang 8 und im Bereich Naturwissenschaften gar Rang 4, und damit durchweg das obere Leistungsfeld der insgesamt 32 teilnehmenden Bildungssysteme (ebd.). Diese Steigerung der Lernleistungen wird u.a. darauf zurück geführt, dass das Untersuchungsdesign von PISA, das auf das Testen von Fertigkeiten und Wissen in „real-world-scenarios“ angelegt war, stark mit den Inhalten des *National Curriculums* korrespondiert (van Ackeren 2002b, S. 170; Fuchs 2003, S. 168f.), zumal *Science* dort fächerübergreifend als eigenständiges Unterrichtsfach etabliert ist. Betrachtet man die in der PISA-Studie dokumentierten Leistungen englischer Schüler insgesamt (Gill/Dunn/Goddard 2002), so zeigt sich allerdings ein weiter Abstand zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Schülern: So erreichten 9% der englischen Schüler lediglich die erste Kompetenzstufe im Lesen, weitere 4% auch diese nicht (ebd., S. XV). Sämtliche Ergebnisse wurden auch in Beziehung gesetzt zu Variablen wie Schule, El-

7 An TIMSS/III zur Oberstufe hatte sich England nicht beteiligt.

ternhaus, Familiensprache usw. (vgl. auch Arnold 2001; Hopf 2003); dabei zeigte sich u.a., dass Mädchen im Lesen bessere Ergebnisse erreichten als Jungen (vgl. auch Kampshoff 2003), Schülerinnen und Schüler an *independent schools* ebenso wie Schüler, die im Elternhaus Englisch sprechen, erfolgreicher waren (ebd.). Die konstatierte Bildungsbenachteiligung von Schülern aus sozioökonomisch schwachen Familien und Wohngegenden und ihre Förderung im schulischen Kontext gehört mithin unter dem Stichwort *Diversity in Excellence* zu den zentralen Themen englischer Schulentwicklung, worauf noch zurück zu kommen sein wird.

2.2 Prozess-orientierte Steuerung: Schulaufsicht und Schulberichtspflicht

1992 wurde auf der Basis des *Education (Schools) Act* die als Schulaufsicht fungierende Einrichtung *Her Majesty's Inspectorate* abgeschafft und von einer direkt dem königlichen Chefinspektor unterstehenden Organisation, dem *Office for Standards in Education* (OFSTED), abgelöst. OFSTED evaluiert Schulen im Turnus von sechs Jahren, wobei neben der Qualität des Unterrichts, dem Leistungsstand der Schülerschaft und ihren sozialen Kompetenzen auch die effiziente Nutzung der Finanzen überprüft wird (Burkard/Rolff 1994). Positive Effekte dieser Form der Qualitätssicherung sind zum Beispiel, dass Schulen einen individuell auf ihre Institution und Schülerschaft zugeschnittenen Schulentwicklungsplan aufstellen, dessen Zielerreichung von ihnen evaluiert wird, und dass Maßnahmen zur Verbesserung der konstatierten Mängel formuliert werden. Es zeichnen sich aber auch einige problematische Bereiche ab, die der Wettbewerbsorientierung im englischen Schulwesen geschuldet sind: Die Beurteilung durch das OFSTED, dessen Bericht ins Internet gestellt wird und öffentlich zugänglich ist, kann entscheidend sein für das Ansehen einer Schule, für das Schulwahlverhalten der Eltern und letztlich für künftige finanzielle Mittelzuweisungen, da diese pro angemeldetem Schüler errechnet werden. Die jährlich für eine Inspektion durch das OFSTED ermittelten Schulen werden zuvor von diesem Vorhaben in Kenntnis gesetzt; die anschließende Evaluierung folgt einem im gesetzlichen Rahmenwerk für Schulinspektionen festgelegten Prozedere. Bogner und Boscher (1999), die als außenstehende Beobachter eine Schulinspektion verfolgten, konstatieren im Rahmen ihrer Einzelfallstudie, dass laut Aussagen der Lehrenden, die den Schulinspektoren präsentierte Schule und Unterrichtspraxis nicht mit der alltäglichen Schulwirklichkeit korreliere, sondern an die in dem Inspektionsbericht aufgestellten Vorgaben und Richtlinien angepasst worden sei. Hier zeichnet sich mithin ein Auseinanderklaffen zwischen Schein und Wirklichkeit ab, der künftig stärker nachzugehen sein wird.

3. Problemfelder im englischen Schulwesen

Der im Rahmen der Bildungsreform angestrebte Wandel im Schulbereich wurde flankiert von institutionellen Maßnahmen im Zuge der Lehreraus- und -weiterbildung. Da-

zu gliederte die konservative Regierung Teile der praktischen Lehrerausbildung sukzessive und in großem Umfang aus dem Bereich der *Higher Education* (Universitäten und im tertiären Bildungsbereich angesiedelte Lehrerausbildungsstätten) in die Schule aus, so beispielsweise im Rahmen der 1989 implementierten *Articled and Licensed Teachers' Schemes*. Dies sind landesweit uneinheitliche, zwei Jahre dauernde *on-the-job training* Programme, in denen angehende Lehrende, die bei ihrem Schuleintritt ‚lediglich‘ über einen Hochschulabschluss in einem oder mehreren Fächern verfügen, den Status qualifizierter Lehrer und Lehrerinnen erwerben können (Shaw 1997, S. 82f.). Dahinter verbirgt sich nach der pointierten Einschätzung eines englischen Schulleiters die Auffassung der zur Folge: „... teaching is an entirely practical craft which can be learnt in apprenticeship mode...“ (ebd.). Die schrittweise Verlagerung der Lehrerausbildung, einschließlich der dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, aus den Universitäten in die Schulen, erwies sich als umstritten und problematisch: Denn nicht alle Schulen sahen sich in der Lage, den damit einher gehenden Anforderungen nach zu kommen, und so entstand 1994 die *Teacher Training Agency*, eine sog. QUANGO (*Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization*), die sich seither zu einem profitablen Bereich entwickelt hat und mit den Universitäten um die Lehrerausbildung konkurriert.

Ein weiteres Problem stellt die unter dem Stichwort von der ‚Autonomie‘ der Schule angestrebte und vielerorts praktizierte Kooperation von gewählten Eltern- und Industrievertretern, Schulleitungen und Lehrenden in den schuleigenen Selbstverwaltungsgremien dar, die programmatisch zum Teil auf einer geradezu bizarren Verteilung der Einflusskompetenzen basiert: So findet sich in einem vom staatlichen *Advisory Centre for Education* (ACE) 1995 unter der Überschrift ‚Understanding the Curriculum‘ publizierten Beitrag zur Rolle der Lehrer die Vorgabe: „As a body, teachers do not have an explicit right to be part of the procedure which determines the school curriculum. Nevertheless, curriculum development and review is an integral part of teachers' work. They *may* contribute to curriculum discussions through their representatives on the Governing Body or through the headteacher.“ Und einige Zeilen später heißt es dann zur Rolle der Eltern: „Parents receive information about the curriculum in the school prospectus, but they can also contribute to the curriculum. As ‘persons connected with the community served by the school’, parents are *entitled* to make representations to which the Governing Body *must* have regard when deciding upon the content of the curriculum and/or the curriculum statement.“ (ACE 1995; S. 3f.; Hervorh. S.H.). Eine solche Kompetenzverteilung wirft nicht nur Fragen danach auf, was Eltern in stärkerem Maße als Lehrer befähigt, auf curriculare Fragen Einfluss zu nehmen; vielmehr wäre es auch eine lohnende Aufgabe, einmal empirisch der Frage nach zu gehen, aus welchen gesellschaftlichen Schichten und mit welchen Zielperspektiven sich dergestalt aktive Eltern rekrutieren und zu welchen Ergebnissen entsprechend kooperierende Schulen kommen.

4. Bildung für alle – die bildungspolitischen Leitlinien von *New Labour*

Bereits 1997 bei ihrem Regierungsantritt erließ *New Labour* das *white paper* ‚Excellence in Schools‘, in dem die Leitgedanken ihrer Bildungspolitik und -praxis niedergelegt worden waren. Damit wurde erneut ein Diskussionsprozess um das Bildungswesen eröffnet. *New Labour* war nicht daran interessiert, die bereits laufenden Reformen grundsätzlich in Frage zu stellen, verfolgte allerdings eine neue Stoßrichtung, indem erneut die Stärkung der Gesamtschulen und die besondere Förderung bildungsbenachteiligter Bevölkerungsschichten zum zentralen Anliegen erklärte wurde (*Secretary of State for Education and Employment* 1997, S. 3, 9). Den Hintergrund für diese Perspektive bildete die anhand der *league tables* gewonnene Erkenntnis, dass zwischen erfolgreichen Schulen und anderen Diskrepanzen bestanden: So schätzte bspw. das OFSTED, dass 2-3% aller Schulen versagen, eine von 10 Schulen bedeutsame Schwächen in einigen Bereichen aufweist und ca. ein Drittel aller Schulen nicht so gut seien, wie sie sein sollten (ebd., S. 10): „The problem with our education system is easily stated. Excellence at the top is not matched by high standards for the majority of children.“ Insbesondere in sog. sozialen Brennpunkten angesiedelte und/oder primär von den Nachkommen bildungsferner Schichten besuchte Schulen erreichten die angestrebten Lernleistungen nicht.

Eine Maßnahme, um diesem Missstand zu begegnen, waren die Ende der 1990er-Jahre eingerichteten *Educational Action Zones* (EAZ), die jedoch schon in 2001 von dem *Excellence in Cities* Programm absorbiert wurden. EAZ waren in benachteiligten Wohngebieten zusammen geschlossene ca. 20 Primar- und Sekundarschulen, die über spezifische pädagogische und sozialpädagogische Interventionen ihre Schülerschaft zu besseren Lernleistungen führen sollten. Dazu wurden unter Mitwirkung der Schulen, Eltern, ortsansässigen Betrieben und lokalen Organisationen Netzwerke gebildet. Geführt wurde jede Zone von einem *Action Forum*, das sich aus Vertretern aller Beteiligten zusammen setzte: „Zones were encouraged to be flexible, to promote innovation in curriculum and in the management of teaching staff, to build partnerships that crossed professional and administrative boundaries.“ (Ozga 2002, S. 337). Mit der Einrichtung der EAZ verband sich auch die schon bald zu relativierende Hoffnung, dass sich die Wirtschaft finanziell beteiligen würde; letztere war jedoch stärker daran interessiert, ihre Führungsmodelle und Organisationsstile zu transferieren, so zum Beispiel im Bereich der Ressourcenverwaltung oder indem sie betriebseigene Führungskräfte als Mentoren für Schulleitungen zur Verfügung stellte. Ein weiteres Kernproblem dieser Netzwerke stellten die divergierenden Politikstile der beteiligten Organisationen dar: Staatliche Einrichtungen wie Schulen, LEAs, die Polizei und wohlfahrtsstaatliche Organisationen verfolgten eine *top-down* Perspektive, lokale Initiativen, Eltern und Freiwilligenorganisationen hingegen eine *bottom-up* Perspektive. Das Anliegen, diese beiden Seiten zu einer fruchtbaren Kooperation zusammen zu führen, scheiterte in der Praxis allzu oft und führte nicht selten dazu, dass letztere in den zentralen Gremien fehlten. Ozga (ebd., S. 339), die den Entwicklungsprozess der EAZ forschend begleitet hat, gelangt deshalb zu der kritischen Einschätzung: „There is a constant thread of tension between the desire of government to see business as a model for cultural change and the tendency of

business to seek profit or the opportunity to profit from the blurring of public-private boundaries.“

Die seit 2001 im Sekundarschulbereich angesiedelten *Specialist Schools* wie auch das *Excellence in Cities* Programm weisen in eine den EAZ vergleichbare Richtung: Beide Programme verfolgen eine Form der Schulprofilbildung in Kombination mit einer erweiterten Autonomie der Einzelschulen, die dazu beitragen soll, die Wahlmöglichkeiten der Schülerschaft und damit ihre individuellen Potenziale besser auszuschöpfen, um so zu besseren Lernleistungen zu gelangen. Das *Excellence in Cities* Programm zielt auf die Förderung derjenigen, die im Bildungswesen gänzlich zu scheitern drohen: Ihr Selbstbewusstsein soll mithilfe sog. Lern-Unterstützungszentren und Lern-Mentoren gestärkt und sie so zu einem erfolgreichen Abschluss geführt werden. In didaktischer Hinsicht geschieht dies u.a. über fächerübergreifende Unterrichtsthemen, die an den Interessen und Bedürfnissen der Schülerschaft ansetzen; ferner gibt es *City Learning Centres*, die über eine digitale Vernetzung der Schulen den Schülern den Weg ebnen zu individuellen Lernprogrammen, die sie auch zu Hause nutzen können.

Dem gegenüber legen *Specialist Schools* ihre Schwerpunkte auf die Bereiche Technikwissenschaften, Kunst, Sport und Sprachen. Diese Schulen können jährlich zehn Prozent ihrer Schülerschaft nach eigenen Kriterien auswählen. Die Umwandlung einer regulären Gesamtschule in eine *Specialist School* sponsert die Wirtschaft eingangs einmalig mit 50.000 Pfund, die Regierung ebenfalls einmalig mit weiteren 100.000 Pfund und in den anschließenden vier Jahren mit je 123 Pfund pro Schüler. Die an die *Specialist Schools* geknüpften Erwartungen sind hoch und die Schulen sind angehalten, kontinuierlich ihre Lernleistungen zu steigern. Dazu müssen sie alle vier Jahre Entwicklungsziele formulieren, deren Erreichung von ihnen zu dokumentieren ist und für die weitere Förderung vorausgesetzt wird. Von Lehrer- und Schulvertretungen, z.B. der *Secondary Heads Association*, wird dieses Projekt durchaus kritisch beurteilt, da es nach ihrer Einschätzung zu Vielfalt zwischen und nicht innerhalb von Schulen, mithin zu mehr Ungleichheit beiträgt (Frankfurter Rundschau 22.11.01).

4.1 Input-orientierte Steuerung im Dienste gesellschaftlicher Kohäsion

New Labour hat mehr Chancengleichheit, *„education for all“*, zum Leitmotiv im englischen Schulwesen erklärt. Mit den diesbezüglich gesetzten Schwerpunkten wird wieder stärker auf pädagogische Interventionsansätze zur Förderung von Lernleistungen rekurriert, so bspw. im Hinblick auf die heterogenen Lernausgangsbedingungen von Schülern und ihre Berücksichtigung bei der Wahl der didaktischen Methoden und Lerninhalte. Dies geschieht im Rahmen eines kommunikativen, auf Kooperation und die Einbindung aller zivilgesellschaftlichen Kräfte fokussierenden Politikstils, der wettbewerbs- und wohlfahrtsstaatliche Elemente wieder stärker miteinander zu verknüpfen sucht. Diese Konzeption von Modernisierung zielt im Unterschied zu der von der konservativen Regierung verfolgten kurzfristigen Effektivität auf die Schaffung einer nachhaltigen Effektivität, und zwar mithilfe aller Bürger als aktiv für das Gemeinwesen Verantwortli-

che. Der damit markierte Paradigmenwechsel zu einem stärker kommunitaristischen Gesellschaftsverständnis setzt auf Netzwerkbildung im öffentlichen Bereich, um so die Kräfte des Marktes zu disziplinieren und soziale Kohäsion zu befördern (Ozga 2002, S. 332). Im Bildungsbereich findet diese Perspektive ihre Entsprechung in Programmen, die dazu beitragen sollen, strukturell benachteiligte Regionen und Bevölkerungsschichten wieder an die ‚Mitte der Gesellschaft‘ anzubinden und den Anteil der Risikogruppen im Schulbereich zu verringern. Die gewählten Mittel zur Erreichung dieses Ziels sind, wie bereits geschildert, bisher überwiegend kompensatorischer Art. Aber auch kleine, strukturell wichtige Nachbesserungen am National Curriculum fanden statt, so bspw. im Primarschulbereich, dem heute mehr Zeit für die Entwicklung grundlegender Fähigkeiten in Lesen und Schreiben (im Fach Englisch) und Mathematik zugestanden wird.

5. Der dritte Weg? – Schule im Spannungsfeld staatlicher und marktbezogener Angebote

Internationale Konvergenzen prägen seit ihrem Bestehen zunehmend nationalstaatliche Pflichtschulsysteme (Adick 2000); mit Blick auf den englischen Bildungsbereich zeigt sich, dass der dort in den vergangenen ca. 15 Jahren eingeschlagene Weg große Parallelen zur US-amerikanischen Entwicklung aufweist (Boyd 1997, S. 89-95). Im Kontext internationaler Diskurse wird die Diskussion um die Einführung von Kerncurricula in jüngster Zeit wieder zunehmend geführt, so auch in Deutschland mit Blick auf den Primarschulbereich (Böttcher/Kalb 2002). Dies geschieht – im Unterschied zur englischen Entwicklung seit 1988 – im Anschluss an die in den 1990er-Jahren geführten Diskussionen und angestoßenen Ansätze zur Förderung von mehr Autonomie der Einzelschule und zur Schulprofilbildung (Bastian/Rolff 2002; Döbert/Geißler 1997; Fullan 1999) sowie im Kontext internationaler Lernleistungsstudien, die von der bildungspolitisch interessierten Öffentlichkeit nach wie vor überwiegend als internationale *league tables* wahrgenommen werden, wenngleich diese simplifizierende Interpretation und ihre Instrumentalisierung durch unterschiedliche Interessengruppen wiederholt thematisiert und abgewehrt wurde (Bos/Baumert 1999; Hesse/Josczock 1999). Die an der PISA-Studie beteiligte englische Schülerschaft erreichte dort überwiegend das obere Leistungsfeld (Gill/Dunn/Goddard 2002). Andererseits zeigt die Abschaffung der GMS in England, dass eine solcherart institutionell verankerte Konkurrenzsituation zwischen staatlichen Schulen als Steuerungselement nicht zu den angestrebten Zielen führt. Diese Einschätzung untermauern mit Blick auf das englische Bildungswesen auch die Ergebnisse, zu denen Levačić und Philip (2000) auf der Basis der von ihnen in den 1990er-Jahren (1990-1998) realisierten Längsschnittstudie gelangen. In der Studie, an der mehr als 300 Sekundarschulen beteiligt waren, ging es um die Frage, ob ein Zusammenhang zwischen der Konkurrenz unter englischen Sekundarschulen und den von ihnen erbrachten Lernleistungen (gemessen an den Leistungen der Schülerschaft einer Schule) besteht. Die Befunde dieser Studie sind eindeutig: „The only evidence of competition

having an impact on school performance, was for the dummy variable for the perceived number of competitor schools. It was weakly significant..." (ebd. S. 87). Die Annahme, Konkurrenz unter den Schulen wirke sich positiv auf die Lernleistungen der Schülerinnen und Schüler aus, konnte mithin nicht bestätigt werden. Ein weiteres in zwei englischen Städten durchgeführtes Forschungsprojekt dieser Art kommt zu ähnlichen Ergebnissen (ebd.).

Ein gegenwärtig zentrales Problem im englischen Bildungswesen wurde hier bisher nur am Rande thematisiert: Der seit einigen Jahren schon konstatierte Lehrermangel repräsentiert einen nicht-intendierten Nebeneffekt der Einführung neuer Steuerungselemente. Den Hintergrund für diese Entwicklung bildet das über die Jahre gesunkene gesellschaftliche Ansehen dieser Berufsgruppe, das dazu geführt hat, dass erfolgreiche Universitätsabsolventen eine Berufstätigkeit in der freien Wirtschaft – die oftmals auch finanziell lukrativer ist – vorziehen. Heute gibt es mithin einen boomenden Wirtschaftszweig, der, neben der Entwicklung und Auswertung von Lernleistungstests oder der Evaluation von Bildungseinrichtungen, auch Lehrerinnen und Lehrer aus dem Ausland an englische Schulen vermittelt (Shaw 1997, S. 83). Dieser Lehrermangel ist auch darauf zurück zu führen, dass Lehrkräfte vor einem Schulalltag zurück schrecken, der durch permanente Lernleistungsbeurteilung und -bewertung, das Lehren für Tests geprägt ist. Nicht nur an den Schulen, sondern auch im Bereich der kommerziellen Anbieter wird deshalb seit den 1990er-Jahren Extraunterricht zur Prüfungsvorbereitung Jahr für Jahr stärker nachgefragt. Hier entsteht seither ein zweiter, privater Bildungsbereich neben dem staatlichen, dessen Dienste sich allerdings nicht alle leisten können. Nicht zuletzt diese Rahmenbedingungen erklären auch die hohe Fluktuation unter Lehrerinnen und Lehrern, die zusehends von ‚guten‘ Schulen abgeworben werden. Eine solche Praxis erschwert jedoch die kontinuierliche Arbeit insbesondere an den Bildungseinrichtungen, die sie am dringendsten benötigen. Damit ist ein, wenn nicht das Kernproblem liberalisierter, wettbewerbsorientierter Bildungswesen benannt; denn im Zuge der zunehmenden Verquickung von staatlichen Bildungseinrichtungen und kommerziellen Dienstleistungsagenturen fällt in der Regel dem Staat die Aufgabe zu, kompensatorische Angebote für diejenigen bereit zu stellen, die sie benötigen – tut er dies nicht, hat er und mit ihm die Gesellschaft die Folgekosten zu tragen.

Literatur

- Ackeren, I.van (2002a): Zentrale Tests und Prüfungen im Dienste schulischer Entwicklung. In: *Bildung und Erziehung*, 55, H.1, S. 59-85.
- Ackeren, I.van (2000b): Von FIMS und FISS bis TIMSS und PISA. Schulleistungen in Deutschland im historischen und internationalen Vergleich. In: *Die Deutsche Schule*, 94, S. 157-175.
- Adick, C. (2003): Bedeutung von Lehr- und Lernzielen in international vergleichender Perspektive. In: Füssel, H.P./Roeder, P.M. (Hrsg.), *Recht – Erziehung – Staat*, 47. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, Weinheim – Basel – Berlin: Beltz, S. 86-105.

- Adick, C. (2000): Globalisierung als Herausforderung für nationalstaatliche Pflichtschulsysteme. In: Scheunpflug, A./Hirsch, K. (Hrsg.): Globalisierung als Herausforderung für die Pädagogik. Frankfurt a.M.: IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation, S. 157-168.
- Advisory Centre for Education (ACE) (1995): Understanding the Curriculum. London: Advisory Centre for Education, March 1995.
- Arnold, K.-H. (2001): Schulleistungsstudien und soziale Gerechtigkeit. In: Zeitschrift für Pädagogik, 47, S. 161-177.
- Atitz, M.F./Wiseman, A.W./Baker, D.P. (2002): Slouching towards Decentralization: Consequences of Globalization for Curricular Control in National Education Systems. In: Comparative Education Review 46, S. 66-88.
- Bastian, J./Rolff, H.-G. (2002): Schule & Co. Abschlussbericht des Projektes „Schule & Co.“. Gütersloh: Bertelsmann.
- Bellenberg, G./Böttcher, W./Klemm, K. (2001): Stärkung der Einzelschule. Neue Ansätze der Ressourcen Geld, Zeit und Personal. Neuwied u.a.: Luchterhand.
- Bishop, A.S. (1971): The Rise of a Central Authority for English Education. Cambridge (UK): University Press.
- Bogner, A./Boscher, A. (1999): Schulinspektion in England – Erfahrungen aus einem Studienprojekt. In: Carle, U./Buchen, S. (Hrsg.): Jahrbuch für Lehrerforschung Band 2. Weinheim u. München: Juventa, S. 211-220.
- Böttcher, W./Kalb, P.E. (Hrsg.) (2002): Kerncurriculum. Was Kinder in der Grundschule lernen sollen. Weinheim und Basel: Beltz.
- Bos, W./Baumert, J. (1999): Möglichkeiten, Grenzen und Perspektiven internationaler Bildungsforschung: das Beispiel TIMSS/III. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 27. August, S. 3-15.
- Boyd, W.L. (1997): National School Reform and Restructuring: Parallels between Britain and the United States. In: Lawton, S./Reed, R./Wieringen, F.van (Hrsg.): Restructuring Public Schooling: Europe, Canada, America. Münster u.a.: Waxmann, S. 89-95.
- Bridges, D./McLaughlin, T.H. (Hrsg.) (1994): Education and the Market Place. London u.a.: The Falmer Press.
- Burkard, C./Rolff, H.-G. (1994): Steuerleute auf neuem Kurs? Funktionen und Perspektiven der Schulaufsicht für die Schulentwicklung. In: Rolff, H.-G./Bauer, K.-O./Klemm, K./Pfeiffer, H./Schulz-Zander, R. (Hrsg.): Jahrbuch der Schulentwicklung. Band 8. Daten, Beispiele und Perspektiven. Weinheim und München: Juventa, S. 205-265.
- Bush, T./Coleman, M./Glover, D. (1993): Managing Autonomous Schools. The Grant-Maintained Experience. London: Paul Chapman.
- Cooper, B.S./Tapper, T. (1988): An Educational Revolution in the Making: Learning from the British Experience. In: Zeitschrift für Internationale Erziehungs- und Sozialwissenschaftliche Forschung, 2, S. 239-255.
- Cunningham, P. (1992): Die englische Bildungsgeschichte im Licht der neueren Forschung. In: Böttcher, W./Lechner, E./Schöler, W. (Hrsg.): Bildungsgeschichte und europäische Identität. Innovationen in der Bildungsgeschichte europäischer Länder. Frankfurt a.M. u.a.: Böhlau, S. 313-328.
- Daugherty, R. (1995): National Curriculum Assessment. A Review of Policy 1987-1994. London: The Falmer Press.
- Department of Education and Science (DES) (1988): Education Reform Act 1988. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Department for Education (DFE) (1992): Choice and Diversity. A new framework for schools. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Döbert, H./Geißler, G. (Hrsg.) (1997): Schulautonomie in Europa. Baden-Baden: Nomos.
- Europäische Kommission. Generaldirektion Bildung und Kultur (2000): Bericht über die Qualität der schulischen Bildung in Europa. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

- Fend, H. (2000): Qualität und Qualitätssicherung in Schule und Unterricht. Ein Überblick zum Stand der empirischen Forschung. In: Helmke, A./Hornstein, W./Terhart, E. (Hrsg.): Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich: Schule, Sozialpädagogik, Hochschule. 41. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik. Weinheim u. Basel: Beltz, S. 55-72.
- Fenwick, I.G.K. (1976): The comprehensive school 1944-1970. The politics of secondary school reorganization. London: Methuen.
- Frankfurter Rundschau (2001): Englische Mischung aus Druck und Anreiz. 22.11.
- Fuchs, H.-W. (2003): Auf dem Weg zu einem Weltcurriculum? In: Zeitschrift für Pädagogik, 49, S. 161-179.
- Fullan, M. (1999): Die Schule als lernendes Unternehmen. Konzepte einer neuen Kultur in der Pädagogik. Stuttgart: Klett Cotta.
- Giddens, A. (1999): Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gill, B./Dunn, M./Goddard, E. (2002): Student achievement in England. Results in reading, mathematical and scientific literacy among 15-year-olds from OECD PISA study. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Gordon, P./Aldrich, R./Dean, D. (1991): Education and Policy in England in the Twentieth Century. London u.a.: Woburn Press.
- Gundlach, E./Wößmann, L. (2000): Die sinkende Produktivität der Schulen in OECD-Ländern. In: Weiß, M./Weishaupt, H. (Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt a.M.: Lang, S. 31-52.
- Her Majesty's Stationary Office (HMSO) (1994a): Education Statistics for the United Kingdom. 1993 Edition. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Her Majesty's Stationary Office (HMSO) (1994b): Education Reforms in Schools. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Hesse, A./Joscok, D. (1999): Annäherungen an die Quadratur des Kreises. TIMSS und die Folgen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ 27. August, S. 16-23.
- Hopes, C. (Hrsg.) (1998): Beurteilung, Evaluation und Sicherung der Qualität an Schulen in der Europäischen Union. Frankfurt a.M.: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung.
- Hopf, W. (2003): Soziale Ungerechtigkeit und Bildungskompetenz – Erklärung und Exploration in den PISA-Studien. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, 23, S. 10-23.
- Hornberg, S. (1999): Europäische Gemeinschaft und multikulturelle Gesellschaft. Anspruch und Wirklichkeit europäischer Bildungspolitik und -praxis. Frankfurt a.M.: IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- Kampshoff, M. (2003): PISA und Geschlecht. Anregungen zum Weiterdenken aus England. In: Pädagogik 55, H. 2, S. 16-18.
- Kelly, A.V. (1990): The National Curriculum. A Critical Review. London: Paul Chapman.
- Kotthoff, H.-G. (1994): Curriculumentwicklung in England und Wales. Das National Curriculum zwischen 1976 und 1990. Köln u.a.: Böhlau.
- Lawton, D. (Hrsg.) (1989): The Education Reform Act: Choice and Control. London: Hodder & Stoughton.
- Levačić, R./Philip, A.W. (2000): Quasi-markets and school performance: evidence from a study of English secondary schools. In: Weiß, M./Weishaupt, H. (Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Frankfurt a.M.: Lang, S. 52-95.
- Maclure, S. (1989): Parents and Schools – Opting In and Opting Out. In: Lawton, D. (Hrsg.): The Education Reform Act. Choice and Control. London u.a.: Hodder & Stoughton, S. 5-26.
- McLean, M. (1990): Britain and a Single Market Europe. Prospects for a Common School Curriculum. London: Kogan Page.
- Meredith, P. (2003): Statutory Regulations of the Secular Curriculum in England and Consequences for Legal Liability. In: Füssel, H.P./Roeder, P.M. (Hrsg.), Recht – Erziehung – Staat, 47. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik, Weinheim – Basel – Berlin: Beltz, S. 70-85.

- Morris, R./Reid, E./Fowler, J. (1993): *Education Act 93: A Critical Guide*. London: Association of Metropolitan Authorities.
- Mortimore, P. (1994): In: Benner, D./Lenzen, D. (Hrsg.), *Bildung und Erziehung in Europa*, 32. Beiheft *Zeitschrift für Pädagogik*. Weinheim und Basel: Beltz, S. 117-134.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2001): *New School Management Approaches*. Paris: OECD, S. 185-203.
- Ozga, J. (2002): Education Governance in the United Kingdom: the modernisation project. In: *European Educational Research Journal*, 1, No. 2, S. 331-341.
- Phillips, D. (1994): Periodisation in Historical Approaches to Comparative Education: Some Considerations from the Examples of Germany and England and Wales. In: *British Journal of Educational Studies*, Vol. XXXXII, No. 3, S. 261-272.
- Phillips, D. (Hrsg.) (2000): *The Education Systems of the United Kingdom*. Oxford: Symposium Books.
- Riddel, A.R. (1997): Reforms of Governance of Education: Centralization and Decentralization. In: Cummings, W./McGinn, N. (Hrsg.): *International Handbook of Education and Development: Preparing Schools, Students and Nations for the Twenty-First Century*. Oxford u.a.: Elsevier Science, S. 185-196.
- Sanderson, M. (1999): *Education and economic decline in Britain, 1870 to the 1990s*. Cambridge (UK): University Press.
- Secretary of State for Education and Employment (1997): *Excellence in schools*. London: Her Majesty's Stationary Office.
- Shaw, R. (1997): Autonomy of Schools in England and Wales. In: Lawton, S./Reed, R./Wieringen, E. van (Hrsg.): *Restructuring Public Schooling: Europe, Canada, America*. Münster u.a.: Waxmann, S. 75-87.
- Sienknecht, H. (1985): *Sekundarschulen in England*. Köln und Wien: Böhlau.
- Stübiger, H. (1988): *Bildungspolitik in England (1975-1985). Vergleichende Daten und Analysen*. München: Minerva.
- Terhart, E. (2000): Qualität und Qualitätssicherung im Schulsystem. In: *Zeitschrift für Pädagogik* 46, S. 809-829.
- Weiße, M./Weishaupt, H. (Hrsg.) (2000): *Bildungsökonomie und Neue Steuerung*. Frankfurt a.M. u.a.: Lang.

Anschrift der Autorin:

Dr. phil. Dipl. Päd. Sabine Hornberg, Vergleichende Erziehungswissenschaft, Institut für Pädagogik, 44780 Ruhr-Universität Bochum, E-Mail: sabine.hornberg@ruhr-uni-bochum.de.

Brita Rang

Der Staat als Oberlehrer?

Niederländische Schulen zwischen Schulstreit und Schulreform, zwischen Unterrichtsfreiheit und Qualitätskontrolle

1999 erschien in den Niederlanden ein Buch mit dem provozierenden Titel „De overheid als bovenmeester“, der Staat als Oberlehrer. Vier Utrechter und Groninger Erziehungs-(nicht Unterrichts-)wissenschaftler formulierten darin ihre massive Kritik an den strukturellen Veränderungen in der Sekundarstufe. Generell aber wiesen sie die seit Beginn der 90er-Jahre zunehmenden staatlichen Initiativen zur Verbesserung schulischer Qualität und Effizienz zurück. Marktorientiert zielt der Staat auf eine problematische Kombination von Freiheit und Disziplinierung und greife damit in allein pädagogisch begründbare Entscheidungsprozesse ein (v.d. Ploeg u.a. 1999). Die geringe Resonanz auf die Kritik ist das erstaunliche. In der Öffentlichkeit nämlich dominieren – trotz ansehnlicher Erfolge bei den internationalen Assessmentstudien – eher Klagen über die schwindende Qualität der Schulbildung und der Wunsch, hier Veränderungen durchzusetzen. So treffen vermutlich die neue (und alte) Unterrichtsministerin im Kabinett Balkenende, Van der Hoeven, und ihre Staatssekretärin Nijs präziser die nationale Erwartung, wenn sie im NRC-Handelsblad begründen, warum eine niederländische Regierung an einer *guten*, ja sich stets verbessernden Ausbildung ein besonderes Interesse haben müsse und aus dieser Perspektive mit vorhandener Leistungsfähigkeit niemals zufrieden sein könne. Das kleine Land könne sich im vereinigenden Europa nur dann behaupten, wenn es in guten Unterricht investiere und auf allen Ebenen der Bildungsprozesse zu den Besten gehöre. „Als Nederland tot de kennistop wil behoren in Europa, dan moeten we de consequenties willen dragen“ („wenn die Niederlande an der Spitze der europäischen Wissensgesellschaft stehen wollen, müssen wir auch die Konsequenzen auf uns nehmen“). Exzellent ausgebildete Bürger bildeten eine flexiblere Berufsbbevölkerung, kosteten weniger Arbeitslosenunterstützung, entlasteten das Gesundheitswesen und füllten die Pensionskassen (v.d. Hoeven/Nijs, 11. 2. 2003).

Fragen der Unterrichtsqualität haben in der niederländischen Gesellschaft eine lange, die Öffentlichkeit und die zuständige „overheid“ beschäftigende Bedeutung (Schama 1970, 589ff., 1977). Für die jüngsten Entwicklungen ist das Mammutgesetz (Mammoetwet) von 1963, die erste gesetzliche Verankerung des ausdifferenzierten Sekundarunterrichts, ein Ausgangspunkt gewesen. Doch war es insbesondere der ökonomisch krisenhafte Beginn der 80er-Jahre, an dem staatlich formulierte Veränderungswünsche für den Bildungsbereich auftauchten und die Differenz zwischen Erreichtem und zu Erreichendem hervorgehoben wurde. Zu den Folgewirkungen des „Accord van Wassenaar“ (1982) gehörte auch die Legitimation für ein verstärkt steuerndes Handeln im Bildungsbereich. Globale Steuerung, gesetzliche Festlegung und Out-put-Kontrolle wurden die primären neuen Lenkungskonzepte (Merkens/Paardekooper 1995, S. 174f.).

Deren Konsequenz lässt sich als zunehmende Homogenisierung eines vielfältigen Schul- und Bildungssystems unter dem Anspruch der Qualitätssicherung beschreiben, die jedoch bis heute den einzelnen Schulen und den Eltern noch stets einen aus deutscher Sicht erstaunlichen Freiraum für das Einbringen eigener Interessen und Profilbildungen zugesteht. „Sturen op afstand“, distanziertes Steuern, ist die Devise geworden (vgl. Kastanje 1997, 3ff.). Und siehe da, die meisten Betroffenen vor Ort, Eltern, Lehrer, Schüler sehen die anstehenden Probleme kaum anders als die beiden zitierten Politikerinnen. In einer solchen Konstellation, in der individuelle und schulische Interessen einerseits und staatlich eingefordertes Handeln andererseits weitgehend übereinstimmen bzw. zur Übereinstimmung gebracht werden sollen und offensichtlich auch können, lässt sich nicht nur mit den öffentlichen Gemeindeschulen, sondern auch mit den vielen privaten Primar- und Sekundarschulen eine zielstrebige, Qualität und Effizienz einfordern. Auf das gewünschte Resultat, eine international wettbewerbsfähige Ausbildung in der Schule, scheint sich ein großer Teil der Nation verständigen zu können, und damit auch auf das sich etablierende Konzept von Qualitätssicherung. Die Balance zwischen alter Autonomie der Schulen und neuer, durch Gesetze abgesicherter Qualitätskontrolle scheint zunehmend besser austariert zu werden (v.d. Berg u.a. 2000, S. 38). Der 1999 kritisierte „Oberlehrer“ lässt inzwischen die Schulen erste Erfahrungen mit einem Globalhaushalt („lumpsum“) machen, der von 2005 an das generelle Finanzierungsmuster der Schulen werden soll. Vor allem aber unterstützt er die Entwicklung inhaltlicher Konzepte von Schul- und Unterrichtsqualität, wie der gerade vorgelegte Jahresbericht der landesweiten Schulinspektion belegt (vgl. Inspectie 2003, S. 46ff.).

Ich werde im Folgenden (I.) unter dem Gesichtspunkt „Kohärenz und Differenz“ die historischen Wege und Mechanismen zur heutigen *bildungspolitischen Kohärenz- und Konsenserzeugung* darstellen und dabei in einem *Exkurs* auch auf die langen niederländischen Traditionen qualifizierter, ja professionalisierter Lehreraufarbeit und bürgerlicher Selbstbewusstheit im Bildungsbereich eingehen, um begründen zu können, warum die niederländische Politik sich in diesem gesellschaftlichen Feld der breiten Unterstützung von Eltern und Lehrenden gewiss sein kann und warum „guter Unterricht“ primär nicht als ein normatives, sondern vor allem als empirisch beschreibbares Konzept angesehen wird. Was im Bildungsbereich als Außenanspruch kommt, ist in der Regel intern, in den Schulen, bereits gewollt.

Ich werde in einem zweiten Schritt „out-put-orientierten Strategien der Qualitätssicherung“ im niederländischen Schulwesen nachgehen, weil sie die Wege und Effekte steuernden und konsensuellen Handelns deutlich machen können (II.). Meine These lautet, dass es in den Niederlanden eine sehr spezifische, auf Resultate gerichtete Verschränkung von weit gefasster schulisch-pädagogischer Selbstbestimmung und neuen, unmissverständlich formulierten und gesetzlich verankerten Ansprüchen an den Unterricht und das Lehrerhandeln gibt.

1. Kohärenz und Differenz

Es ist inzwischen in Deutschland bekannt, dass die Niederlande ein öffentlich finanziertes, aber zu großen Teilen privat organisiertes Unterrichtssystem besitzen. Das gilt insbesondere für den Primarschulbereich, zu dem gegenwärtig 7690 öffentliche und private Schulen gehören. 68,3% aller Schüler besuchen die „bijzondere scholen“, d. h. separate oder private Schulen. Die übrigen (31,7 %) sind in öffentlichen, d. h. in Gemeindehand befindlichen Einrichtungen. Den etwa 70%igen Anteil des Privatschulunterrichts teilen sich unterschiedliche, vor allem religiöse Gruppierungen. 27,3 % der Kinder und Jugendlichen folgen protestantisch-christlichem, 33,9 % katholischem Unterricht und nur ein kleiner Teil von 7,1% lernt in anthroposophischen, in Montessori-, Dalton-, Jena-Plan- oder Freinet-Schulen oder aber besucht islamische, jüdische, hinduistische, zur protestantischen Brudergemeinschaft gehörende Institutionen (Primair onderwijs in cijfers 2002, S. 44). Die Prozentzahlen zeigen ein seit Ende der Zwanzigerjahre relativ konstantes Bild (Idenburg 1964, S. 114). Heute entspricht dem großen Prozentsatz privater Schulen im Grundschulbereich keine vergleichbare Relation bei den weiterführenden Schulen mehr. Aber selbst auf der Ebene der Universitäten gibt es noch zwei konfessionelle, private Institutionen: die katholische Universität Nijmegen und die (ehedem streng) protestantische Vrije Universiteit Amsterdam.

Die Einrichtung öffentlich finanzierter aber privat beantragter und organisierter Schulen wurde nach einem etwa 80 Jahre währenden Streit zwischen Konfessionellen und Liberalen 1917 mit dem so genannten Schulkompromiss beschlossen und im Gesetz für den Primarunterricht von 1920 im Einzelnen ausgestaltet. Eltern bekamen das Recht, auf Antrag eine eigene Schule mit einem eigenen privatrechtlichen „bestuur“, d.h. einem Vorstand, der zugleich Verwaltungsgremium ist, einzurichten. Noch heute reicht ein religiös oder reformpädagogisch motiviertes Interesse aus, um an die Gründung einer privaten Schule zu gehen. Der Weg dahin ist relativ einfach. Dem Gemeinderat gegenüber gilt es erstens, eine entsprechende Erklärung abzugeben, in der versichert wird, dass die Schule von einer ausreichenden Zahl von Schülern besucht werden wird. Dabei sind Mindestzahlen von Schülern vorgeschrieben, abhängig jeweils von der Gemeindegröße.¹ Erforderlich ist zum zweiten, die gewünschte Anzahl der Klassen zu benennen, für die man das Schulgebäude plant. Und schließlich verlangt das Gesetz, drittens, eine Bürgschaft in Höhe von 10% der Stiftungskosten, die bei der Gemeinde zu hinterlegen ist. Dann aber steht der Umsetzung nichts mehr entgegen. Die so zustande gekommene Schule ist zunächst einmal weitgehend autonom. Ist sie ein so genannter „Eenpitter“, gleichsam ein konzeptueller und organisatorischer Individualist, dann gilt das fast uneingeschränkt. Nichts trägt die Schule, als sie sich selbst (und die staatliche

1 So sind für eine städtische Primarschule 125 Schüler notwendig, für eine Kleinstadt oder ein Dorf mit weniger als 25.000 Einwohnern reichen 50 Schüler. Für Sekundarschulen sind erheblich geringere Schülerzahlen (etwa jeweils die Hälfte) erforderlich. Werden weniger Kinder als angegeben in der Schule unterrichtet, verfällt die zu hinterlegende Bürgschaft. Ansonsten erstattet die Gemeinde nach 20 Jahren den Betrag zurück (vgl. Idenburg 1964, S. 268ff.).

Finanzierung).² Die besondere Autonomie wird bereits bei der Einrichtung und Zusammensetzung des Vorstands sichtbar. Laut Bürgerlichem Gesetzbuch, Buch 2, besteht er nur aus wenigen Mitgliedern, darunter einem oder einer Vorsitzenden, einem Sekretär und einem „Penningmeester“ (Braster 1995, S. 215). Es sind gerade die Eltern von Kindern der (geplanten) Schulen, die Sitz im Vorstand haben (v.Wieringen 1995, S. 188ff.). Für die Wahrnehmung der Rechte, die den Privatschulen zustehen, spielt der Vorstand die entscheidende Rolle. Er stützt sich auf einen Verein, eine Stiftung oder, in Ausnahmefällen, auf eine kirchliche Organisation.³ Er nimmt die im Grundgesetz garantierte „Freiheit des Unterrichts“ wahr, das heißt, er besitzt als privatrechtliches Organ das Recht und die Pflicht, die Lehrer einzustellen, die Schulleitung zu ernennen, die Einsetzung und die Verwendung der staatlichen Mittel zu veranlassen und zu prüfen und mit den Lehrern die Inhalte des Unterrichts zu planen, die genutzten Lehrmittel und die didaktische Ausrichtung festzulegen (vgl. Idenburg 1964, S. 264, Leune 1987, S. 262; Hofman 1993, S. 128ff., Braster 1995, S. 218f.). Ja, der Vorstand hätte selbst das Recht – wie es etwa die Vrije Scholen, die Waldorfschulen, tun – festzulegen, dass sich die Schule nicht an dem landesweiten CITO-Test am Ende der Grundschule beteiligt und dass, falls die Eltern einverstanden sind, kaum Zeugnisse ausgeteilt werden. Mit dem Blick auf solche Möglichkeiten, gelten die Niederlande vielen deutschen Pädagogen als das Eldorado der Reformpädagogik. Doch haben auch die privaten Schulen inzwischen die Beweispflicht, dass die Leistungen ihrer Schüler/innen nicht hinter die nationalen Standards (gesetzlich verankerte und sehr präzise formulierte „Kernziele“ der zentralen Unterrichtsfächer) zurückfallen. Ein die Primarschule abschließender, Vergleichswerte liefernder Abschluss-Test (wie der CITO-Test) wird auch ihnen abverlangt. An dieser Stelle gibt es Widerstand der Reformschulen.⁴

In den letzten zwanzig Jahren ging die Zahl der privaten Schulen aufgrund von Zusammenlegungen zunächst zurück. Inzwischen sind allerdings 38 Schulen unter streng religiösen Vorzeichen hinzugekommen, die von einer erneuten „verzuiling“, d. h. der vertikalen Aufspaltung oder Grenzziehung in der Gesellschaft unter religiösen Vorzeichen, sprechen lassen. Eine hinduistische, vor allem aber 37 islamische Schulen übertreffen inzwischen die Zahl der jüdischen Schulen. Die privaten Schulen allgemein und damit auch streng islamische Schulen wie Al Ummah in Enschede schützt das sehr weitreichende, gesetzlich verankerte Elternrecht der Niederlande. Doch hat sich staatlich rationelles Handeln auch im Privatschulbereich durchgesetzt. Die Unterrichtsinspektion, die jährlich ihren Bericht herausbringt, bezieht diese Schulen selbstverständlich ein und vermittelt außerordentlich interessante Einsichten in pädagogische Differenzen zwi-

2 Der „Individualismus“ ist allerdings begrenzt, da das Feld ‚Unterricht‘ in hohem Maße institutionalisiert ist. Für alle Funktionsträger gibt es (verzuilde) Organisationen (Verhoeff 1992, S. 259ff.).

3 Die protestantischen Vorstände basieren in der Regel auf einem privaten Verein, die katholischen auf einer Stiftung. Die letztere hat keine Mitglieder, die Vorstände sind deshalb nur der Schule und dem Staat gegenüber rechenschaftspflichtig (Braster 1995, S. 217).

4 Sie kritisieren die Konsequenzen des CITO-Tests für die Platzierung der Schüler im Sekundarunterricht und versuchen seit Ende Januar 2002 relativ vergeblich, weitere Schulen in ihre Aktion einzubeziehen (vgl. De actie 3. 2. 2003).

schen den Schulen konfessioneller Gruppen und zwischen den reformpädagogischen Richtungen (Inspectie 2003, S. 57ff.). Was in den islamischen Schule geschieht, erfahren wir von den Inspektoren, die u.a. im vergangenen Jahr angesichts von öffentlich geäußerten Zweifeln, ob der dort erteilte Unterricht nicht die Integration seiner Schüler und Schülerinnen in die niederländische Gesellschaft verhindere, die 37 Schulen auf der Basis der gesetzlichen Vorgaben evaluierten und kritisch klassifizierten (Islamitische scholen 2002, S. 41ff.; Inspectie 2003, S. 58).

An der größeren Effizienz der Schulvorstände aller religiösen und reformpädagogischen Gruppen interessiert, wurden Rationalisierungs- und Professionalisierungsprozesse auch auf den Schulvorstandsebenen eingefordert und durchgesetzt (Karsten u.a. 2000). Allein im Primarschulbereich sank daraufhin (seit 1995) die Anzahl der Schulvorstände von 3446 auf 2161. Da die Zahl der Schulen sich absolut nicht veränderte, heißt das, dass inzwischen nur noch 51 % der schulischen Vorstände an Privatschulen für eine einzige Schule zuständig sind, die bereits erwähnten „Eenpitters“. Bis zum Beginn der 80er-Jahre waren das noch zwei Drittel aller privaten Schulen. Gegenwärtig verwaltet fast die Hälfte der Schulvorstände mehr als eine, in 9% der Fälle sogar mehr als 10 Schulen.

De facto ‚regieren‘ diese Vorstände jedoch nicht die Schulen – wie empirische Untersuchungen vor allem von Braster zeigen – und lassen sich auch deshalb noch weniger mit deutschen Schulbehörden vergleichen (Braster 1986, 1993, 1995, S. 228f.). Im Normalfall sind es nämlich die einzelnen Schulen selbst, die bis auf die Finanzkontrolle all das, was die Schulvorstände qua Gesetz in den Schulen regeln dürfen, ausführen. Es sind die Lehrer, vor allem auch die Schulleiter und Eltern aus dem Elternrat (Ouderraad), die im „täglichen“ Schulvorstand ihre private Schule leiten. Sie suchen sich die neuen Lehrer aus, entscheiden darüber, welche Schulbücher angeschafft werden und diskutieren, ob man zur Bewältigung von Problemen die schulnahen pädagogischen Unterstützungseinrichtungen heranzieht (vgl. zu deren Nutzung: Inspectie 2003, S. 57). Verantworten müssen sie sich vor dem überkuppelnden Vorstand ihrer Schulengruppe oder aber auch direkt vor dem Departement „Onderwijs“ des Ministeriums (OC&W).

Die Situation in den öffentlichen Gemeindeschulen ist gesetzlich sehr verschieden, im Schulalltag allerdings sind beide sich sehr ähnlich, auch wenn in Untersuchungen der Entscheidungsspielraum der privatrechtlichen Schulvorstände gegenüber dem der Vorstände öffentlicher Schulen als größer beschrieben wird (Braster 1995, S. 229; Esch 1988, S. 213). Für die Gemeindeschulen ist der Schulvorstand ein lokales *öffentlich-rechtliches* Leitungs- und Verwaltungsorgan. Diese differenten Vorstandsformen für die öffentlichen und privaten Schulen legte bereits Artikel 23 des Grundgesetzes von 1848 fest. Gemeindegesetze regelten seitdem die Zusammensetzung für die öffentlichen Schulen (vgl. Idenburg 1964, S. 302f.). Zunächst gehörten die Bürgermeister in das Schulbestuur, mit ihnen der Vorstand des Gemeinderates und einzelne Ratsmitglieder. Inzwischen haben Veränderungen des Gemeindegesetzes zu neuen Bestimmungen geführt. Der Artikel 82 des Gemeindegesetzes von 1992 überlässt den Gemeinden bei der Zusammensetzung des Vorstandes die freie Entscheidung. Insofern gibt es eine Reihe von Varianten (v. Kessel 1993, S. 28ff.). Im Alltag heißt das, zumal in den großen städti-

schen Gemeinden wie Rotterdam, Amsterdam, Den Haag oder Utrecht, dass Eltern, Schulleitung und Lehrer in einer Schule den „täglichen“ Vorstand bilden und im Hintergrund eine Kommission die generelle städtische Schulverwaltung vertritt (A.a.O., S. 29). Frei sind die Gemeindeschulen im pädagogischen Sinne. Sie können konzeptuell, didaktisch eigene, von den Lehrern und Eltern festgelegte Wege gehen. Jede ausgewiesene pädagogische Konzeption und Reformstrategie kann deshalb mit bestimmten Einschränkungen umgesetzt werden. Die generelle Einschränkung eigener Gestaltungswünsche besteht in der gesetzlich festgelegten Bestimmung, dass – wegen der öffentlichen Finanzierung – die Schule auch zu „Qualität“ verpflichtet ist (Wet Primair Onderwijs 2003, Art. 10; Braster 1995, S. 218). Der alle vier Jahre qua Artikel 12 und 13 des Gesetzes der Reichsinspektion vorzulegende „Schoolplan“ und der jährliche „Schoolgids“ (Schulbericht) werden als Belege für die Sorge um Qualität gewertet. Anders als in den privaten Schulen ist in den öffentlichen gerade auch die Auswahl der Schulbücher relativ eingeschränkt. Die genau beschriebenen Anforderungskataloge der Kernfächer und der Kernziele, deren Einhaltung das Gesetz (Art. 9, 6) vorschreibt, und der zentrale, ebenfalls gesetzlich eingeforderte Test am Ende der achtjährigen Primarstufe schränken die Wahlmöglichkeiten deutlich ein. (Braster 1995, S. 221) Doch ist neben den Pflichtfächern viel Raum für Wahlfächer. Sie bieten den Schulen die Chance, ihr besonderes Profil in der Konkurrenz um die Schüler und Schülerinnen vorzuweisen. Alle Schulen nämlich, ob privat oder öffentlich, sind Angebotsschulen und müssen sich ihre Klientel selbst suchen.

Mag sich das Lehr- und Leitungspersonal in den öffentlichen wie in den privaten Schulen weitgehend selbst rekrutieren, für Entlassungen ist der Vorstand zuständig. „Taugt“ ein Lehrer, ein Schulleiter nicht, dann ist er qua gesetzlichem Anspruch und Auflage vom Vorstand zu entlassen (Vermeulen u.a. 1996, S. 21ff.). Aber auch von den starken Eltern und Elternvereinigungen muss gesprochen werden.⁵ Eltern sind nicht nur organisiert, sie sind auch in großer Zahl in der Schule aktiv. Das „Sociaal en Cultureel Planbureau“ (das Forschungsinstitut des Kabinetts) stellte in einem Pressebericht (30.10. 2002) das Maß elterlichen Engagements in der Schule vor. Die Hälfte der Eltern ist in den 8-jährigen Primarschulen in die Schulaktivitäten integriert. 10 % aller Eltern sind entweder im Elternrat, in dessen Vorstand oder im „Medezeggenschapsraad“ der Schule, dem Mitspracherat, einer Art Vermittlungsinstanz zwischen Schule und Vorstand.⁶ Die Eltern erweisen sich nicht nur als Pressuregroup, sondern auch als eine erhebliche Stütze staatlich organisierter Qualitätsansprüche (Leune 1995, S. 244ff.). Das etwa wird sichtbar dort, wo es um die Entwicklung und gesetzliche Festlegung von Zielkatalogen für einzelne Unterrichtsfächer geht. Ein Bericht der „Commissie Kerndoelen Basisonderwijs“ aus dem Jahr 2002 macht das plastisch deutlich und zeigt die Eltern

5 Die vier große Elternvereinigungen sind „LOBO“ (bezogen auf den privaten, primär reformpädagogischen Unterricht); „NKV“ (für den katholischen), „Ouders & coo“ (für den protestantisch-christlichen Unterricht) und „VOO“ (für den öffentlichen Unterricht).

6 Dem Medezeggenschapsraad (Mitspracherat), der hälftig aus den Eltern und hälftig aus Lehrern zusammengesetzt ist, muß jeder Beschluß des (Gemeinde-)Vorstands zunächst vorgelegt werden.

(und ihre Organisationen) als starke Befürworter der Entwicklung von empirisch umsetzbaren Qualitätsstandards. Für sie bieten die ausdifferenzierten fachbezogenen Kernziele „die Garantie für die Breite und den Tiefgang des Fächerkanons“. Ihre Sorge ist vor allem, dass „es auch ausreichende Kontrolle für deren Durchsetzung“ gebe (2002, S. 56).

Ich habe diese auch die Eltern umfänglich einschließenden Bedingungen der schulnahen Schulverwaltung deshalb so ausführlich dargelegt, weil auf diese Weise deutlich werden kann, wer vor Ort in der Schule die staatlichen Ansprüche und Auflagen umsetzt: Es sind in der Regel – und zwar in den öffentlichen wie in den privaten Schulen – die Schulleitungen, die Lehrer, Eltern, wenn auch die Reichsinspektion darauf achtet, dass die Vorstände eine Art Kontrollfunktion gegenüber der Schulleitung wahrnehmen können. In der Regel liegen Eltern- und Lehrerwünsche nicht sehr weit auseinander. Die Eltern jedenfalls beurteilen die Lehrer/innen sehr positiv. Die Note, die sie ihnen im Durchschnitt erteilen, liegt fast bei 8. Und das ist bei der höchsten und sehr seltenen Note 10 beachtlich hoch (vgl. Inspectie 2003, S. 4). Die Betroffenen vor Ort befinden sich in einem vielfältigen Netz wechselseitiger Wahrnehmung und Unterstützung. Konzepte von Qualität und Qualitätssicherung werden so zur Angelegenheit der Betroffenen, wie der Inspektionsbericht über die „Qualitätssicherung“ zeigt (a.a.O., S. 47ff.). Zu dem, was die durchschnittlichen niederländischen Eltern von „ihrer“ Schule erwarten, gehört eine für die Lernenden „leuke“, das heißt „angenehm-freundliche“ aber eben auch qualitätsvolle Ausbildung, die sich diskursiv, im Schulalltag und im Wettbewerb, beweisen kann; eine Ausbildung, die – historisch betrachtet – dem niederländischen Bürgertum nicht wie in Frankreich oder Deutschland primär zur Differenzerzeugung wichtig war und ist, sondern die sehr pragmatisch der erfolgreichen Vorbereitung auf spätere berufliche Aufgaben dient. Eine Schule muss leisten, was sie verspricht. Lehrende befinden sich mit den von ihnen Unterrichteten und deren Eltern gleichsam in einem Vertragsverhältnis. Das Bürgertum, das sich als konkurrenzfähiges Handels- und gewerblich tätiges Bürgertum politisch emanzipierte und nicht als Bildungsbürgertum, sieht und sah schulische und universitäre Bildung in individuelle und gesellschaftliche Zwecke eingebunden. Insofern müssen Bildungsprozesse stets neu ihre Nützlichkeit, ihren Sinn beweisen. Die Abnehmer sind an der empirisch-pragmatischen Qualität der Schule viel stärker interessiert als an den Zeugnissen. Insofern ist das Recht der Eltern und Kinder, sich die Schule selbst auszusuchen, nur ein relativ konsequenter Baustein in einem sozialen Gefüge, in dem Marktmechanismen eine wichtige Rolle spielen (Wartenbergh-Cras u.a. 2002).

Schaut man genau hin, dann geht es gegenwärtig in den niederländischen Schulen um eine historisch neue, d. h. intensivere Verschränkung von bottom-up geprägten pluralen Erfahrungs- und Erwartungsmustern im Schulbereich einerseits und normierten und normierenden Qualitätsansprüchen unter Einbeziehung von evaluierenden Messverfahren andererseits. Der steuernde niederländische Staat, so mein Argument, kann und wird nicht steuern, wenn die das Ruder bewegenden Schulen und ihre vor allem privaten Vorstände nicht die Verhältnisse mit regeln wollen. Die gegenwärtige Reform unter der Fahne der Qualitätssicherung wird zu großen Teilen von den „Betroffenen“ mit getragen, ja mit ausgestaltet.

Angesichts langer obrigkeitlicher Erfahrungen, einer kontrollierenden Schulaufsicht, ist man in Deutschland geneigt, die Rolle des Staates in einem solchen Prozess vor allem als autoritär wahrzunehmen. Qualitätsstandards, Effizienz, Leistung und Qualitätssicherung werden deshalb in erster Instanz als staatlich vermittelte, jedenfalls nicht immer pädagogisch legitimierte und legitimierbare Ansprüche tradiert, die in relativer Distanz zu den jeweiligen Bedingungen vor Ort gestellt werden. Der Staat erscheint als das Definitionszentrum für schulische Anforderungen, steht doch laut Grundgesetz, Artikel 7,1 das „gesamte Schulwesen...unter der Aufsicht des Staates“ (vgl. Stryck 2000, S. 113f.).

In einem historischen Exkurs werde ich darzustellen versuchen, warum eine solche deutsche Sicht- und Erfahrungsweise die niederländischen Bedingungen nicht angemessen trifft.

Exkurs: Selbsttätige Qualitätssicherung als historischer Erfahrungshorizont

Die Wirksamkeit von bottom-up Traditionen, die konsensuelle Selbsttätigkeit in den niederländischen Schulen, die Bereitschaft zu Selbstbeobachtung und Qualitätskontrollen findet m. E. eine Reihe sehr spezifischer Voraussetzungen in der niederländischen Geschichte. Die gesellschaftliche Verständigung über schulische Qualitätsstandards scheint primär gestützt durch die Ansprüche städtisch merkantiler Ökonomie. Der seit Jahrhunderten bestehende Handel auf internationalen Märkten, ein darauf ausgerichtete Gewerbe, eine frühmoderne Kommerzialisierung der agrarischen Produktion, etwa des Tulpenhandels im 17. Jahrhundert, ist vermutlich ein wichtiger Rahmen für das Entstehen eines teilweise schon früh säkularisierten Schulwesens gewesen, in dessen Rahmen sich bereits im 14. und 15. Jahrhundert, zunächst in den südlichen Niederlanden, Lehgildern bildeten (Braudel 1979; Daalder 1981 und 1990; Dollinger 1998; Laurent 1935). Schließlich gehörten dazu auch Prüfungen der Lehrer und Lehrerinnen (de Booy 1980, Boekholt/de Booy 1987, S. 22ff.). Die Städte benannten seit dem 15. Jahrhundert so genannte Scholarchen, die die Qualität der Lehrenden, der Schulen und Beischulen zu kontrollieren hatten.⁷ Damit war eine relativ enge Verknüpfung von Bedarf, Qualifikation und Schulangebot verbunden. Bereits im 15. und 16. Jahrhundert findet man in den Städten ein differenziertes Schulangebot (Boekholt/De Booy 1981, S. 12). Seit dem Ende des 16. Jahrhunderts, mit der Utrechter Union (1579), der calvinistischen Reformation und der von ihr besiegelten Loslösung von den südlichen Niederlanden, veränderte sich auch das inhaltliche Konzept der städtischen Eliteschulen. Das zeigt der Bedeutungsverlust der Lateinschulen. So wurde im Jahr 1515 die Lateinschule in Alkmaar noch von 700 Schülern besucht, 1650 war die Zahl bereits mehr als halbiert, 1815 waren nur noch 4 Interessenten vorhanden. Mit der Utrechter Schule verhielt es sich ähnlich, auch wenn der Prozess etwas später einsetzte (Boekholt/De Booy 1987, S. 120).

7 Das Schulreglement von 1655 handelt deshalb nicht zufällig im „I. Capittel“ von den „Qualitäten“ und der Professionalität der Schulmeister: „Vande qualiteyten ende bequamheyt der Schoolmeesters“ (School-Reglement 1655, Spalte 2409/10).

Die Bürger und Regentenfamilien schickten ihre Kinder zwar nicht auf die gleichen Schulen wie das untere Bürgertum, im Curriculum aber unterschieden sich die von den oberen Schichten präferierten Bildungsinstitutionen, die „Franse scholen“ nicht sehr stark von den so genannten „niederdeutschen“ oder „französisch-niederdeutschen Schulen“. Die Ober- und Mittelschichten lernten Französisch, Italienisch, Buchhaltung, Geographie, Geschichte, Arithmetik, Astronomie, die in Anpassung an die Erfordernisse einer primär vom internationalen Handel und gewerblicher Produktion bestimmten Gesellschaft angeboten wurden, die unteren Mittel- und Unterschichten waren in den „niederdeutschen Schulen“ stärker auf das Niederländische konzentriert, aber eben auch auf Geographie und anwendungsbezogenes Rechnen. Das Schulreglement vom 3. Mai 1655 weist nicht nur auf die Aufgaben der Schulen, sondern nennt die Kinder „het zaet daer uyt alle geschicktheit in de Kercke ende Republicque te verwachten is“⁸ (School-Reglement 1655, Spalte 2409). Die von allen Schulen erwartete qualifizierende Nützlichkeit hat in den Niederlanden niemals zu einer polemischen Alternative zwischen Humanität und Bestialität geführt.

In dem Zusammenhang scheint mir zum zweiten ein weiteres Element von Bedeutung, das deutlich macht, dass spezifische Formen der Verantwortlichkeit und das gemeinsame Einstehen für „Qualitätssicherung“ ein Interesse formten, das auch in anderer Weise in der Gesellschaft präsent ist und dort nur bei Strafe des Untergangs – im wörtlichen Sinne – vernachlässigt werden konnte und kann. Die geographischen Bedingungen erforderten mit zunehmender Verstädterung im 13. und 14. Jahrhundert eine erfolgreiche Kontrolle der Wasserstände des Meeres und der Flüsse Rhein und Maas. Mehr als ein Drittel des Landes hätte ohne diese Kontrolle unter Wasser gestanden. Anders als Wittfogel das für die Wasserbaugesellschaften des Orients, Chinas und den Inka-Staat beschrieb, bildeten sich in den Niederlanden trotz der komplexen Koordinationsaufgabe keine Beamtenhierarchien (vgl. Wittfogel 1957). Die Aufgaben, die viele Gemeinden miteinander verbanden und verbinden, wurden und werden durch die so genannten „waterschappen“, die lokalen Organisationen für die Wasserregulierung, verantwortet. Mit ihnen haben die Dörfer und Städte seit dem 13. Jahrhundert unter Einbeziehung großer Teile der Bevölkerung ihre Wasserverhältnisse und insbesondere den Deichbau und dessen Reparatur und Überwachung geregelt und erfolgreich zu handhaben gewusst.

Ein dritter Gesichtspunkt ist von Bedeutung, wenn man die Rolle des Staates im gegenwärtigen Prozess der Qualitätssicherung aus deutscher Perspektive zu beurteilen versucht: die Besonderheit niederländischer Staatsbildung. Die heutigen Niederlande entstanden in und aus der Revolte gegen die Habsburger. Althusius nutzte im 17. Jahrhundert für die entstehende Staatsform den Begriff der „consociationes“, um deutlich zu machen, dass sich hier mit dem Zusammenschluss der sieben Provinzen im Utrechter Vertrag eine Staatsbildung anbahnte und entwickelte, in der nur begrenzte Formen zentraler politischer Autorität eine Rolle spielten (Daalder 1981, S. 181, Rokkan 1975,

8 Kinder sind „die Saat, aus der alle Fähigkeiten für Kirchenämter und Aufgaben in der Republik aufgehen wird“.

S. 585). Vielmehr entstand ein Zusammenschluss von sieben Provinzen, die eifersüchtig die eigene Autonomie bewachten. Kooperation und gemeinsames Handeln gründeten ausschließlich auf Konsens. Die sieben Provinzen blieben insofern bis 1795 mehr eine lose Konföderation als ein moderner Staat. Es gab zudem keine zentrale Beamtenschaft. Der „Staten Generaal“, jenes oberste Kollegium, das die Gemeinschaftlichkeit der Interessen der „Lage Landen“ auch im Krieg herstellen sollte, funktionierte mit wenigen Bediensteten (vgl. Daalder 1981, S. 82, Tilly 1975, S. 45; Rokkan 1975, S. 585).

Schließlich lässt sich *viertens* die gegenwärtige Situation nicht ohne den Hinweis auf die besonderen religiösen Bedingungen in der Geschichte des Landes beschreiben. Die „Lage Landen“ (Niederlande) waren nur eingeschränkt ein „Bollwerk des Protestantismus“. Immerhin waren und blieben selbst zur Zeit der Auseinandersetzungen mit den Habsburgern 30 % der Bevölkerung katholisch und verteilte sich der Rest auf eine Vielzahl von Religionsgemeinschaften. „The religious map spotted Like skin of a panther“, beschreibt Daalder diese Situation (Daalder 1981, S. 181). Ein spezifisch-pluralistisches Konzept von sozialen und kulturellen Formen des Alltagslebens war die Reaktion auf diese komplexe Situation. Die kulturell-religiöse Diversität wurde durch deutliche Trennlinien und Zugeständnisse geregelt: jeder Gruppe ihre Kirchen oder Synagogen, ihre Schulen, später ihre politischen Parteien, ihre Gewerkschaften, gar ihre Bäcker und Metzger. Die so genannte „verzuiling“, das säulenartige Nebeneinander von Religionsgemeinschaften, war der Ausdruck dieser Situation. Ihre Bedeutung allerdings war auch, dass sich die Gesellschaft nicht einfach in einem horizontalen Schichtungsmodell abbilden ließ, sondern man sich in erster Instanz zwar als Mitglied des niederländischen „gemenebest“ (der Republik) sah, sodann aber als „Rooms-katholiek“, als „Hervormd“, „Vrijgemaakt gereformeerd“, „Doopsgezind“ etc.

Auch die Schulen formten ein spezifisches Element der skizzierten Prozesse. Ich habe bereits auf ein sich sehr früh, spätestens im 17. Jahrhundert kennbar entwickeltes Professionskonzept in der Lehrerschaft verwiesen, die sich rhetorisch zielstrebig von den „hoetelaars“, den ausschließlich Kinder „hütenden“ Personen (im Vorschulbereich) und den Eltern abzusetzen versuchte (vgl. dazu Rang 2001, S. 57ff.). Der Begriff der „qualificatie“ und der der „qualiteyt“ hatte bereits damals einen festen Platz bei der Beurteilung von Lehrenden (vgl. Schoolreglement, a.a.O., Sp. 2409/10). Gesellschaftliche Rationalitätssteigerungen und Rationalitätszumutungen führten im 17. Jahrhundert dazu, die Lehrertätigkeit als eine Aufgabe zu beschreiben, die ein erlernbares Geschäft sei, sich eindeutig vom elterlichen Handeln unterscheiden lasse und deren Erfolg sich am künftigen Schüler erweise, an der Geschwindigkeit mit der dieser das Lesen lerne, des Schreibens mächtig werde und die Zahlen und deren Anwendung in der Buchhaltung und anderswo beherrsche (de Swaef (1622) 1740, S. 251, 257, 265f.; Dafforne 1627, fol. 21ff.; Rang 1990, S. 88ff.). Die Niederlande haben – wie demographische Forschung zeigt – in der Frühen Neuzeit den höchsten Grad der Alphabetisierung in Europa gekannt (v. d. Woude 1980, S. 256; Cressy 1981, S. 108; Knippenberg 1986, S. 35).

Die Zeit systematischer Entwicklung und Modernisierung des niederländischen Schulwesens begann im 19. Jahrhundert nicht wie in Frankreich oder auch Deutschland gleichsam von der Spitze des Erziehungssystems, den Universitäten und Gymnasien,

sondern vom niederen Schulwesen her. Schama hat m. E. zurecht darauf gewiesen, dass die Niederlande mit dieser neuen Schule für alle Kinder um 1811 über das avancierteste Schulsystem in Europa verfügten (Schama 1977, S. 589; Lenders 1988, S. 266; Rang 1991, S. 61ff.). Maßgeblich vorangebracht wurde die Entwicklung von einer Bürgerinitiative, der größten Aufklärungsgesellschaft, die die Niederlande besaß, der einzigen auch, die bis in die unteren Schichten des Bürgertums verankert war, der 1784 gegründeten *Maatschappij tot Nut van't Algemeen* (Mijnhardt 1983, S. 76ff.). Ärzte, Lehrer und Pfarrer machten ihre Sprecher aus. Die Mitglieder des „Nut“ (Nutzen), wie diese Gesellschaft in den Niederlanden genannt wird, propagierten eine nationale, säkularisierte Erziehungsinitiative, eine kostenlose, durch die Landesregierung zu finanzierende gute Gemeindeschule für jedes Kind. Sie waren deshalb aktiv mit der gesetzlichen Verankerung des Schulwesens beschäftigt (1801; 1803, 1806). Ebenso spielte das „Nut“ eine maßgebliche Rolle bei der Erstellung neuer Schulbücher und Unterrichtsmaterialien (Lenders 1988, S. 233f.). 1815 standen für alle Fächer die Ergebnisse zur Verfügung. Anders als in Deutschland prägte kein Neuhumanismus die Sicht auf Unterrichtsinhalte. Dem philanthropistischen Schulkonzept entsprachen nutzbringende Inhalte und entwickelte didaktische und methodische Vorgehensweisen. Die Finanzierung der modernisierten Schule übernahm für die Gemeinden der Staat und schloss davon die Privatschulen aus. Den Lehrern und Lehrerinnen wurden seit 1806 neue, nach vier Graden unterschiedene Examina abverlangt. Gegen diese breiten nationalen Entwicklungen, insbesondere die säkularisierte Konzeption des allgemeinen Unterrichts, wandten sich bereits seit der Jahrhundertwende verschiedene orthodox protestantische Gruppen und schließlich auch die Katholiken. Die Kritik nahm in den folgenden Jahrzehnten nicht ab und als 1840 und 1848 auch im Grundgesetz keine Änderung der Schulkonzeption und -finanzierung beschlossen wurde, ja, der liberale Staat noch deutlicher die Freiheit des Unterrichts von den Konfessionen betonte, war der Streit, der *Schoolstrijd*, manifest. Zwar sprach das Grundgesetz von der Erziehung zu gesellschaftlichen und christlichen Tugenden als Ziel des Unterrichts, aber den orthodoxen Gruppen war dieses allgemeine Bekenntnis zu wenig. 30% der Schulen entwickelten sich deshalb sehr gezielt unter der Ägide der Religionsgemeinschaften. Der liberale Staat mischte sich, zumal es keine offizielle Schulpflicht gab, nicht ein, bestritt keineswegs das Recht auf private Schulen, aber er stellte auch nicht die Mittel für deren Finanzierung zur Verfügung. Das Ende des Streits setzte die Einführung der Schulpflicht voraus (1900). 1917/1920 begann dann die bereits erwähnte Ära der finanziellen Gleichstellung privater und öffentlicher Schulen. Was dort inhaltlich geschah, blieb bis in die 70er-Jahre des 20. Jahrhunderts Angelegenheit der Betroffenen, regelte sich sozusagen von den ökonomischen Marktbedingungen und den kulturellen und religiösen Ansprüchen her (Boekholt/de Booy 1987, S. 240ff.).

Fokussiert man das hier Skizzierte, dann haben die Niederlande keine Schulen gekannt, die aufgeklärte Fürsten ihnen zustanden oder eine zentrale Obrigkeit für sie organisierte. Schulen waren nicht auferlegt, sondern Ausdruck des Gestaltungswillens der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen. Das von den Lehrenden im Kontext dieser Schulen erzeugte Professionswissen war der empirisch-praktischen und qualitätsbewussten „Kultur der Werkstatt“ und korporativen Konzepten verpflichtet und

nicht aus einer etatistischen und bürokratischen Organisationsform hervorgegangen (Lundgreen 1999, S. 21f.). Auseinandersetzungen um den Zugang zur Universität haben professionell arbeitende niederländische Lehrer nie geführt. Aus dieser Perspektive scheint mir die Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte eine Reihe von Bedingungen zu enthalten, die sich in die skizzierten bottom-up-Traditionen auf den ersten Blick nicht umstandslos einfügen, in jedem Falle erklärungsbedürftig sind.

2. Out-put orientierte Strategien der Qualitätssicherung

Der *Unterrichtsrat*, das höchste Beratungsorgan des „Ministeriums für Unterricht, Kultur & Wissenschaften“ veröffentlichte Ende 2000 eine Studie über die Unterrichtspolitik und -steuerung seit den 70er-Jahren. Untersucht werden sollten die Entscheidungen unter dem Aspekt von Regulierung und Deregulierung (Onderwijsraad 2000). Die Autoren, die sich in dieser Studie mit der Bildungspolitik im Primar- und Sekundarunterricht befassten, kamen zu dem Schluss, dass es im Hinblick auf die direkt unterrichtlichen Entscheidungen „während dieser drei Jahrzehnte eine breit gerichtete, vor allem regulierende Steuerung ... gegeben“ habe (Berg u.a. 2000, S. 54). Bezogen auf finanzielle Aspekte und das Personal sei dagegen Deregulation vorherrschend gewesen.

Die Vielfältigkeit der staatlichen Initiativen zur Qualitätssicherung in Schule und Unterricht ist zunächst das hervorstechendste Merkmal der Steuerungsprozesse. Deren Resultate finden sich auf unterschiedlichen, miteinander verschränkten Ebenen: auf gesetzlicher, auf strukturell-organisatorischer, auf gezielt fördernder und beratender, auf kontrollierender, die Resultate überwachender Ebene. Sie sind zugleich finanzieller Art und darauf ausgerichtet, die Verantwortlichkeit der sich im Feld befindlichen Akteure zu stimulieren. Das klingt zunächst einmal sehr allgemein; doch haben die steuernden Vorgaben zur Qualitätssicherung inzwischen eine Konkretetheit erreicht, die sich an vielen Entscheidungen und den ihnen folgenden Entwicklungen ablesen lässt

Die Rahmenbedingungen jedenfalls wurden genau abgestimmt. Sie bilden gleichsam ein Netz, das in den letzten Jahren zunehmend engmaschiger geworden ist (IVA/Onderwijsraad 2001). Dazu gehört auf organisatorischer Ebene die 1993 gesetzlich verankerte Zusammenfügung von Vorschule und Grundschule zur achtjährigen Primarstufe; im Sekundarbereich die Einrichtung einer dreijährigen, inzwischen sehr umstrittenen Grundlagenausbildung (*basisvorming*) mit 15 Fächern und die Etablierung des so genannten Studienhauses („*Studiehuis*“) in den beiden letzten Klassen.⁹ Dazu zählen auf curricularer Ebene die Kerncurricula für die einzelnen Schularten und die sie zuspitzenden Kernziele. Die gesetzlich festgelegten Leistungsanforderungen in diesem Rahmen sind in ein System von *unterstützenden Maßnahmen* (1) *einerseits* und von *kontrollierenden Vorgaben* (2) *andererseits* eingebaut.

9 Der Streit um die von den Sozialdemokraten eingeführte Basisvorming soll 2004 sein Ende finden. Die Basisphase wird verkürzt, die Zahl der Fächer reduziert und die Festlegung von Kernzielen auf 6 Fächer beschränkt (vgl. Onderwijsraad 2001; Commissie Kerndoelen 2002).

(1) *Unterstützende Initiativen* sind aus dem Wissen entstanden, dass sehr unterschiedliche Schüler die Kernziele der einzelnen Unterrichtsfächer erreichen und die Tests bestehen sollen. Erwartet wird kompensatorisches und didaktisch differenzierendes Handeln vor Ort, geboten werden aber auch grundlegend neue Hilfen. Diese sind u.a. in das Finanzierungsschema niederländischer Schulen eingebaut. Die Schulen, die nach der Zahl der unterrichteten Schüler budgetiert werden, bekommen für Schüler mit besonderen Voraussetzungen zusätzliche Mittel. Ein Schüler, eine Schülerin mit einem allochtonen Hintergrund wird nicht wie sein oder ihr niederländisches Pendant mit einem Gewichtungsfaktor 1 gemessen, sondern mit dem Faktor 1,9. Aber auch autochtone Kinder mit Lernschwierigkeiten, die aus sozial schwachen Familien stammen, zählen „mehr“, nämlich 1,25 und bringen insofern ebenfalls weitere Lehrende in den Unterricht. Bei landesweiten Tests werden die Schulen mit vielen gewichteten Schülern immer auch gesondert verglichen. Das lässt sich für Außenstehende sehr schön an den im Internet veröffentlichten Schulberichten ablesen. Die darin aufgeschriebenen Überlegungen zur Beurteilung und Förderung der eigenen Schülerpopulation machen deutlich, dass sich die Lehrenden in einer solchen Situation sehr nachdenkliche Rechenschaft über die Bedingungen ihrer Klientel verschaffen. Darüber hinaus gibt es unterstützende Einrichtungen, die die Qualifizierung und Erziehung „besonderer“ Schüler mit den Lehrenden beraten. Denn wie auch immer finanziert, für die schwachen Schüler gelten die gesetzten Zielstellungen ebenfalls. Selbstverständlich sind auch die öffentlichen, ausschließlich von allochtonen Schülern besuchten so genannten „schwarzen“ Schulen in Rotterdam, Amsterdam oder Utrecht, in das Anforderungssystem eingebunden. Es gibt eine ganze Reihe von Institutionen, die solche (und andere) Schulen bei den vielfältigen Anforderungen der Qualitätssicherung unterstützen: In erster Instanz sind das die Schulbegleitungsdienste (SBO'S). Sie haben bereits eine längere Tradition. Diese reicht zurück bis zu den vielfältigen, in die versäulte niederländische Gesellschaft eingebundenen Initiativen und Institutionen wie z. B. das *Christelijk Pedagogisch Studiecentrum* oder das *Katholiek Pedagogisch Centrum* der 50er und beginnenden 60er-Jahre, die regional oder örtlich stützende Funktionen in Professionalisierungsprozessen und bei der Begleitung von Schullaufbahnen von Kindern und Jugendlichen übernahmen (Kastanje 1995, S. 135). In den 60er und 70er-Jahren bildeten sich auf Gemeinde- und Landesniveau zwei Arten unterstützender Institutionen heraus, einerseits die vielen örtlichen und regionalen allgemeinen Beratungs- und Stützeinrichtungen („algemene verzorgingsinstellingen“) und andererseits eine kleine Zahl von zentralen Einrichtungen, die zur Beförderung spezieller Aspekte des Unterrichts beitragen sollen (Kastanje 1995, S. 135, IVA/Onderwijsraad 2001, S. 33). Mit dem *Gesetz über begleitende Maßnahmen zur Unterrichtsunterstützung* (WOV – Wet Onderwijs Verzorging 1986) wurden diese verschiedenartigen Einrichtungen systematisch in die Entwicklungs- und Förderungsaufgaben der Schulen eingebunden (Pelosi 1985, S. 62). Dazu gehören seitdem

- die Schulbegleitungsdienste (SBD = School Begeleidings Diensten);
- ein Institut für die Lehrplanentwicklung (SLO) (Stichting LeerplanOntwikkeling);
- die pädagogischen Zentren (LPC = Landelijke Pedagogische Centra);

- das Institut für Testentwicklung CITO (Centraal-Instituut voor Toets-Ontwikkeling) und
- das Institut für Unterrichtsforschung (SVO).(Stichting voor onderwijsonderzoek).

Der Artikel 2, Absatz 1 des Gesetzes umreißt deren Aufgaben. Demnach geht es um das Verstärken der „Fähigkeit von Schulen, eigene Zielstellungen zu erreichen, und um das systematische Verbessern der unterrichtlichen Qualität. Beratung und Service wird geboten auf pädagogischem, didaktischem, fachlichem, psychologischem, schulorganisatorischem Gebiet und bei reformgerichteten Umstellungen“ (WOV 1985). Diese Einrichtungen sollen nicht selbst die Probleme lösen, sondern den Schulen vermitteln, wie sie Lösungen finden können (Gennip 1990, S. 55ff.). In den 90er-Jahren veränderte das Ministerium seine Finanzierungsstrategie. Es überließ den Schulen selbst die Entscheidung über die sachangemessene Verwendung der Gelder für Beratungs- und Begleitungstätigkeiten. Inzwischen sind die Schulen auch in ihrer Rechenschaftslegung gehalten, über das Einbeziehen solcher Angebote Auskunft zu geben. Für die pädagogischen Dienste ihrerseits bedeutete dies, dass sie ab dem 1. Januar 1995 einen beträchtlichen Teil ihres finanziellen Bedarfs (60-70%) durch Beratungsleistungen in den Schulen einwerben mussten (Kastanje a.a.O., S. 139).

Die Unterrichtsforschung (SLO) und vor allem CITO hatte bei der Vorbereitung und Implementation der strukturellen Entwicklungen in den 90er-Jahren eine wichtige Funktion, unter anderem bei der Entwicklung neuer Lehr- und Lernmittel und evaluativer Instrumente, welche die erreichten Ergebnisse überprüfbar machen sollten. Für eine Vielzahl von Fächern bietet CITO inzwischen die Möglichkeit, den jeweiligen Leistungsstand im Hinblick auf anspruchsvolle ‚Normalleistungen‘ zu überprüfen. Hier wie in den anderen Institutionen und Gremien spielen empirisch arbeitende Unterrichtssociologen, Unterrichtsforscher und Entwicklungspsychologen die tragende Rolle (vgl. IVA/Onderwijsraad 2001).

(2) Der steuernde Staat stützt nicht nur und erlässt Gesetze, er kontrolliert auch. Gesetzlich, und zwar für den Primar-, den Sekundar- und den Hochschulunterricht, sind die Konzepte der Qualitätssicherung festgelegt. Die entscheidende, Aufsicht führende Funktion hat die Unterrichtsinspektion (Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) 2002). Sie kontrolliert jährlich nach im Gesetz, Artikel 10, festgelegten Kriterien die Unterrichtsergebnisse und das Unterrichtsgeschehen jeder Institution. Es wurde bereits erwähnt, dass alle Schulen – denn auch dies ist gesetzlich festgelegt –, alle vier Jahre ihren Schulplan („schoolplan“) vorlegen müssen. Er soll einen genauen Bericht über die eigenen Zielstellungen und die eingeleiteten qualitätssichernden Maßnahmen enthalten einschließlich einer unterrichtswissenschaftlichen Begründung. In den Schulplan gehören auch die Überlegungen zur gezielten Förderung und Entwicklung der Schüler. Schulen sind auch zu einem jährlichen Schulbericht („schoolgids“) verpflichtet, der die Eltern und Schüler über die Zielstellungen des Unterrichts, die zu erreichenden und erreichten Resultate, die Konzepte für die Förderung der leistungsschwächeren Schüler informiert (Wet op het primair onderwijs 2003, Art. 12 u. 13). Die Gesetze für den Primar- und den Sekundarunterricht enthalten aber auch Bestimmungen über die zu un-

terrichtenden Fächer, die auf sie bezogenen Kernziele und die Zahl der Unterrichtsstunden, auf die ein Schüler einen Rechtsanspruch hat (Art. 8 und 9). Gesetzlich verankert ist ebenfalls die Pflicht zur Teilnahme an einem überregionalen Abschlusstest für alle Primarschüler und -schülerinnen der 8. Jahrgangs-Gruppe. Er spielt für das Überwechseln in die verschiedenen Richtungen des Sekundarunterrichts (VMBO, HAVO, VWO) eine wichtige, den Vertretern der reformpädagogischen Schulen zu wichtige Rolle (Boes/Both 2002).

Der im April 2003 veröffentlichte Bericht der Unterrichtsinspektion für das Jahr 2002 belegt, wie die Aufsicht führende Instanz, die Inspektion, jene im Gesetz festgelegten Kriterien nutzt (WOT 2001, Art. 10). Die Inspektoren leisten etwas Interessantes. Sie arbeiten sich am Begriff der Qualität von Schulen ab; ein Unterfangen, von dem deutsche Erziehungswissenschaftler noch 2000 sagten, dass eine „inhaltliche Präzision bisher ... nicht gelungen, ja eigentlich kaum in Angriff genommen worden“ sei (Helmke/Hornstein/Terhart 2000, S. 10). Die folgende Übersicht der Ergebnisse der Inspektion im Jahr 2002 zeigt, wie das gesetzlich vorgeschriebene Konzept von gutem Unterricht empirisch genutzt wird und wie die vorhandenen Schulbedingungen beurteilt wurden:

„Prozentsatz der Schulen, die den folgenden Merkmalen für guten Unterricht entsprachen

Kernziele abdeckendes Lehrstoffangebot	73,6
systematisch angebotener Lehrstoff	33,3
Einhalten der erwarteten Stundenanzahlen	94,5
unterstützendes pädagogisches Klima	97,7
herausforderndes pädagogisches Klima	68,2
strukturiertes didaktisches Handeln	94,3
aktivierendes didaktisches Handeln	72,3
strategisch-didaktisches Handeln	55,2
auf unterschiedliche Schüler abgestimmtes didaktisches Handeln	34,8
Lernumgebung: didaktisches Handeln	98,3
gezielte Schülerwahrnehmung	53,0
Lern-Resultate auf oder über dem Durchschnitt des Landes	71,2
gezielte Qualitätssicherung	30,4
professionalisierte Handlungsformen	67,3
Interne Kommunikation	88,0
externe Kontakte	97,7
Kontakte mit Eltern	95,7“

(Inspectie 2003, S. 57).

Der eingangs von einigen holländischen Pädagogen als „Oberlehrer“ kritisierte Staat ist in der Tat auch mit dem befasst, was man ihm vorwirft: mit dem unterrichtlichen Geschehen. Sein Objekt sind dabei allerdings nicht die einzelnen Lehrer und Lehrerinnen, sondern die Schule als qualitative Einheit. Sie wird als ganze kontrolliert, wenn es um die Verbesserung der individuellen Schülerleistungen geht. Relativ behutsam versuchen die Inspektoren auch Urteile über Schulen mit gemeinsamen konzeptuellen Dächern zu geben. Genau damit aber dringen sie in das historisch autonome Terrain der unterschiedlichen Denominationen und reformpädagogischen Initiativen ein. Gerade weil die Inspektoren technologisch orientierte Aussagen machen, geraten sie mit reformpädagogisch umkleideten und kulturkritisch formulierten „Ansprüchen“, die traditionell im Namen der Kinder formuliert wurden, in Konflikt. Das gilt allerdings nicht für alle diese Schulen. Von den privaten Schulen mit reformpädagogischem Anspruch erscheinen der Inspektion die 210 Dalton-Schulen erfolgreicher als die anderen Reformschulen. Sie liegen deutlich über dem Landesdurchschnitt. Ganz anders die Montessori- und die Waldorfschulen. Die islamischen Schulen erreichen zwar höhere Schülerleistungen als die öffentlichen Schulen mit einer vergleichbaren Population, aber den Inspektoren fallen die begrenzten didaktischen Fähigkeiten der Lehrer auf. Auch die katholischen Schulen zeigen ein eigenes Profil; sie vermögen zwar die Schüler zu stimulieren, deren Leistungen aber bleiben unter dem Landesdurchschnitt. In den (häufig „weißen“) protestantischen Schulen dagegen geht es eher langweilig zu, die Schüler erreichen trotzdem relativ gute Resultate im Endtest (Inspectie, a.a.O., S. 58f.). Die Komplexität der signalisierten Phänomene ist den Urteilenden bewusst und insofern sehen sie Unterrichtsqualität als etwas an, das weiterer Schritte der Beobachtung bedarf: der steuernde und kontrollierende Staat als lernende Instanz.

Zusammenfassend und mit einem Seitenblick auf die hier besonders interessierenden deutschen Verhältnisse kann man vielleicht folgendes sagen: In der Niederländischen Gesellschaft mit ihrem vielfältig differenzierten Schulsystem geht es in zum Teil historisch neuen Formen um die schwierige Ausbalancierung von traditionsgeschützten eher partikularen Orientierungen und Ansprüchen einerseits und gesamtgesellschaftlichen Regelungs- und Kontrollerfordernissen andererseits. Was dabei die einseitige Übermacht des Staates und seiner Institutionen einschränkt, wenn nicht gar verhindert, das sind die basisdemokratischen Traditionen der Niederlande. Mag auch das Aushandeln neuer Kompromisse zwischen dem Staat und der in sich differenzierten zivilen Gesellschaft schwieriger geworden sein, – die Schulverwaltungen, Lehrkräfte und Eltern sehen sich nach wie vor nicht in einem fundamentalen Gegensatz zu den neuen und deutlicheren Effizienzansprüchen und Kontrollbedürfnissen der Obrigkeit (overheid). Das – so meine Vermutung – hängt einerseits damit zusammen, dass die Niederlande seit ihrer Konstituierung im 16. Jahrhundert ein Staatsverständnis hatten, das als republikanisches von vornherein den Impulsen des Volkes selber eine sehr viel größere Bedeutung zuerkannte als das in Deutschland je der Fall war. Und das mag andererseits damit zusammenhängen, dass die Niederländer „Bildung“ zu weiten Teilen als anspruchsvoll-pragmatisch verstanden haben und nicht als spekulativ überhöht. Polemisch pointiert: den Niederländern würde kaum je in den Sinn kommen, den Begriff

der Bildung als eine Rechtfertigung dafür einzusetzen, dass es sich hier ja doch um individuelle Selbstbestimmung handele und jede Initiative des Staates daher als Staatseingriff zurückgewiesen werden müsse.

Literatur

- Berg, M.J.M. van den/Bakker, M.A. de/Holsteijn, W.G.G.M. van/Koning, C.M. de (2000): Primair en voortgezet onderwijs. In: Onderwijsraad: Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies: Dereguleren met beleid, studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting. Redactie M.J.M. van den Berg. Den Haag: Onderwijsraad. S. 9-66.
- Boekholt, P.Th.F.M./Booy, E.P. de (1987): Geschiedenis van de school in Nederland. Assen: Van Gorcum.
- Boes, A./Both, K. (2002): Een streep door de eindtoets, toelichting en achtergronden. Veghel: SOVO-Stichting Opleiding Voor Ondernemingen.
- Booy, E.P. (1980): Kweekhoven der wijsheid. Basiesn vervolgonderwijs in de steden van de provincie Utrecht van 1580 tot het begin van de 19de eeuw. Zutphen: Walburg.
- Braster, J.F.A. (1988): Schoolbesturen vergelijkenderwijs. In: Wieringen, A.M.L. van (Hrsg.): Gemeenten en onderwijs. Lisse: Swets en Zeitlinger.
- Braster, J.F.A. (1993): Een nieuwe bestuursvorm voor het openbaar onderwijs. Almere: Vereniging openbaar onderwijs.
- Braster, J.F.A. (1995): Gemeentelijke en bijzondere schoolbesturen. In: Dodde, N.L./Leune, J.M.G. (Hrsg.): Het Nederlandse schoolsysteem. Groningen: Wolters-Noordhoff, S. 209-233.
- Braudel, F. (1979): Civilization and Capitalism, 15th-18th Century, vol. III. The Perspective of the World. New York: Harper & Row.
- Commissie Kerndoelen Basisonderwijs (2002): Verantwoording delen. Herziening van de kerndoelen Basisonderwijs met het oog op beleidsruimte voor scholen. Advies van de Commissie Kerndoelen Basisonderwijs januari 2002. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Cressy, D. (1981): Levels of Illiteracy in England 1530-1730. In: Graff, H.J. (Hrsg.): Literacy and Social Development in the West. Cambridge: Cambridge University Press.
- Daalder, H. (1981): Consociationalism. Centre and Periphery in the Netherlands. In: Torsvik, P. (Hrsg.): Mobilization, Center-Periphery, Structure and Nation-Building. A Volume in Commemoration of Stein Rokkan. Oslo – Bergen: Universitaetsforlaget, S. 181-240.
- Daalder, H. (1990): Oud-Republikeinse veelheid en Democratisering in Nederland. In: Daalder, H. (Hrsg.): Politiek en Historie. Amsterdam: Bert Bakker.
- Dafforne, R. (1627) Grammatica ofte Lees-leerlingssteunsel. Amsterdam: Everts Kloppenburgh.
- De actie „Een streep door de eindtoets“ een jaar later (3.2.2003). Valthe: Web-Seite SOWO www.vernieuwingsonderwijs.nl.
- Dodde, N.L./Leune, J.M.G. (Hrsg.) (1995): Het Nederlandse schoolsysteem. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Dollinger, P. (1998): Die Hanse. Stuttgart: Kröner.
- Doornbos, K. (1968): De verzorgingsstructuur van het onderwijs. In: Kemenade, J.A. van (Hrsg.): Onderwijs: bestel en beleid. Teil I. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Esch, W. (1992): Zorg voor voldoende openbaar onderwijs. Amsterdam/Lisse: Swets en Zeitlinger.
- Gennip, J. van (1990): Onderwijsbegeleiding onderzocht. Taken, werkwijzen en resultaten. Nijmegen: ITS.
- Helmke, A./Hornstein, W./Terhart, E. (2000): Zur Einleitung in das Beiheft. In: Dies. (Hrsg.): Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich: Schule, Sozialpädagogik, Hochschule. 41. Beiheft Zeitschrift für Pädagogik. Weinheim – Basel: Beltz, S. 111-125.

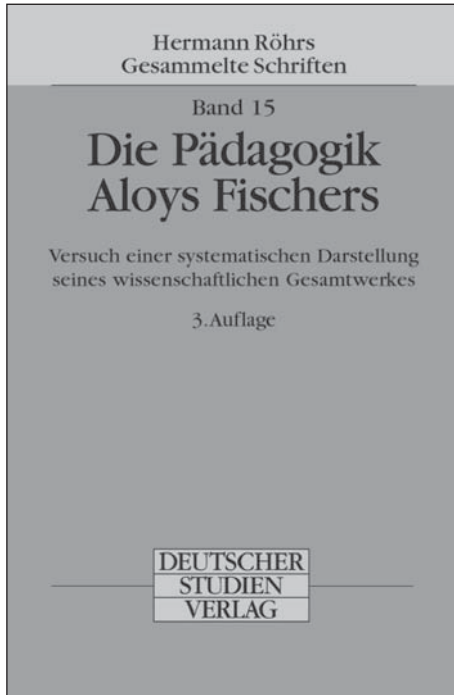
- Hoeven, M. van der/Nijs, A.D.S.M. (2003): Laat bedrijfsleven onderwijs steunen. In: NRC-Handelsblad, 11 februari 2003.
- Hofman, R.H. (1993): Effectief schoolbestuur. Groningen: RION.
- Idenburg, Ph.J. (1964): Schets van het Nederlandse schoolwezen. Groningen: J.B. Wolters.
- Inspectie van het onderwijs (2003): Onderwijsverslag over het jaar 2002. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- Islamitische scholen en sociale cohesie (2002): Een inspectie-rapport. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.
- IVA/Onderwijsraad (2001) Educatieve infrastructuur. Den Haag: Onderwijsraad.
- Janssens, S. (1994): Methodiek van het opleiden tot professioneel leraarschap. In: Pedagogisch Tijdschrift 19, S. 423-437.
- Karsten, S./Venne, L. van der/Vermeulen, M./Voorthuis, M./Wiekeraad, M. (2000): Bovenschools management in het primair onderwijs. Een studie naar veranderingen in het management van scholen. SCO-rapport 570. Amsterdam: SCO-Kohnstamm-Instituut en IVA.
- Kastanje, P.N. (1995): Onderwijsondersteuning. In: Dodde, N.L./Leune, J.M.G. (Hrsg.): Het Nederlandse schoolsysteem. Groningen: RION, S. 133-155.
- Kastanje, P.N. (1997): Deregulering en kwaliteitszorg. In: Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht 28, S. 3-30.
- Kessel, N. van (1993): Integraal of alternatief? Nijmegen: ITS.
- Knippenberg, H. (1986): Deelname aan het lager onderwijs in Nederland gedurende de negentiende eeuw. Amsterdam: KNAG-Instituut Sociale Geographie UvA.
- Laurent, H. (1935): Un Grand Commerce d'exportation au Moyen âge. La draperie des Pays-Bas en France et dans les pays méditerranéés, XIIe-XVe siècles. Paris: Librairie E. Droz.
- Lenders, J. (1988): De burger en de volksschool. Culturele en mentale achtergronden van een onderwijshervorming Nederland 1780-1850. Nijmegen: SUN.
- Leune, J.M.G. (1995): Pressiegroepen in en buiten het onderwijs. In: Dodde, N.L./Leune, J.M.G. (Hrsg.): Het Nederlandse schoolsysteem. Groningen: Wolters-Noordhoff, S. 235-253.
- Lundgreen, P.: Berufskonstruktion und Professionalisierung in historischer Perspektive. In: Apel, H.J./Horn, K.-P./Lundgreen, P./Saandfuchs, U. (Hrsg.): Professionalisierung pädagogischer Berufe im historischen Prozess. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 19-34.
- Mertens, F.J.H./Paardekooper, C.M.M. (1995): Het Ministerie van Onderwijs en de inspectie. In: Dodde, N.L./Leune, J.M.G. (Hrsg.): Het Nederlandse schoolsysteem. Groningen: Wolters-Noordhoff, S. 157-183.
- Mijnhardt, W.W. (1983): Het Nederlands genootschap in de achttiende en vroege negentiende eeuw. In: De Negentiende Eeuw 7, S. 76-102.
- Onderwijsraad (2000): Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig. Werkdocument bij het advies: Dereguleren met beleid, studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting. Redactie M.J.M. van den Berg. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001): De basisvorming. Aanpassing en toekomstbeeld. Den Haag: Onderwijsraad.
- Pelosi, E. (Hrsg.) (1985): Onderwijsbegeleiding. Groningen: RION.
- Ploeg, P. van der/Imelman, J.D./Meijer, W./Wagenaar, H. (1999): De overheid als bovenmeester. Baarn: Intro.
- Prick, L.G.M./Kessel, N. van/Oranje, A. (1999): Meer handen in de school. Een onderzoek naar de effecten van ondersteuning voor leraren; een tussenbalans. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Rang, B. (1990): 'Geeft mijn kindeken dog zijn willeken' – Discussies over opvoeding in het begin van de Gouden Eeuw. In: Imelman, J.D./Levering, B./Rang, B.: Cultuurpedagogiek. Leiden/Antwerpen: Nijhoff, S. 88-106.
- Rang, B. (1991): Citizenship and Education-The Netherlands. In: Rang, B./Rupp, J.C.C. (Hrsg.): The Cultural Range of Citizenship. Citizenship and Education in England, Scotland, Germany, the United States and the Netherlands. Utrecht: ISOR, S. 61-71.

- Rang, B. (2001): Eine mitteleuropäische Erziehungswissenschaft? Pädagogische Diskussionen in den ersten Jahrzehnten der niederländischen Republik (ca. 1585-1630). In: Horn, K.-P./Nemeth, A./Pukansky/Tenorth, H.-E. (Hrsg.): Erziehungswissenschaft in Mitteleuropa. Aufklärerische Traditionen – deutscher Einfluss – nationale Eigenständigkeit. Budapest: Osiris Kiado, S. 41-69.
- Rokkan, S. (1977): Dimensions of State Formation and Nation Building. A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe. In: Tilly, C. (Hrsg.): The Formation of National States in Western Europe. Princeton: Princeton University Press, S. 562-600.
- Schama, S. (1970) Schools and Politics in the Netherlands, 1796-1814. In: The Historical Journal 13, S. 589-610.
- Schama, S. (1977): Patriots and Liberators. Revolution in the Netherlands 1780-1813. New York: Knopf.
- School-Reglement, inde Steden, ende ten platten Lande inde Heerlickheden ende Dorpen ... In date 3 Mey 1655. In: Cau, C.: Groot-placaetboek, vervattende de placaten, ordonnantien ende edicten van de Staten Generaal der Verenigde Nederlanden ... II.'s-Gravenhage(1664): Hillebrandt van Wouw, Spalten 2409-2418.
- Stryck, T. (2000): Qualitätssicherung in der Geisterbahn. Was hat die Schulaufsicht mit Schulqualität zu tun? In: Helmke, A./Hornstein, W./Terhart, E. (Hrsg.): Qualität und Qualitätssicherung im Bildungsbereich: Schule, Sozialpädagogik, Hochschule. 41. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik. Weinheim/Basel: Beltz, S. 111-125.
- Swafel, J.de (1740): De geestelycke queeckerrye van de jonge plantten des Heeren. Ofte tractaet van de Christelycke opvoedinghe der Kinderen. Middelburg: M. & A. Callenfels.
- Tilly, C. (1975): Western State-Making and Theories of Political Transformation. In: Tilly, C. (Hrsg.): The Formation of National States in Western Europe. Princeton: Princeton University Press, S. 601-638.
- Verhoeff, C.C. (1992): De toekomst van onderwijs ondersteuning. In: Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht 4, S. 167-185.
- Vermeulen, M./Raaijmakers, N./Dongen, D. van (1996): De sociale positie van leraren. In: Lowyck, J. (Hrsg.): Leraren en hun professionalisering. Alphen: Samson, S. 21-38.
- Wet op het primair onderwijs (2003): Version geltend vom 18.04.2003: Staatsblad (Text unter www.overheid.nl).
- Wet op het secundair onderwijs (2003): Version geltend vom 27.3.2003: Staatsblad (Text unter www.overheid.de).
- Wieringen, A.M.L. van (1995): Hoofdlijnen van het onderwijsbeleid. In: Dodde, N.L./Leune, J.M.G. (Hrsg.): Het Nederlandse schoolsysteem. Groningen: Wolters-Noordhoff, S. 157-183.
- Wittfogel, K.A. (1957): Oriental Despotism. A Comparative Study of Total Power. New Haven: Yale University Press.
- Woude, A.M. van der (1980): Alphabetisering. In: Blok, D.P. (Hrsg.): Algemene geschiedenis der Nederlanden. Band 7. Haarlem: Fibula-van Dishoek, S. 257-267.
- Woude, A.M. van der (1985): Bevolking en gezin in Nederland. In: Holtboon, F.L. van (Hrsg.): De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang. Assen/Maastricht: Van Gorcum, S. 19-70.
- WOT (2002): Wet op het onderwijstoezicht vom 20.6.2002. In: Staatsblad 2002, S. 387.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Brita Rang, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Institut für Allgemeine Erziehungswissenschaft, Robert Mayer-Str.1, 60051 Frankfurt am Main.

Hermann Röhrs: Gesammelte Schriften



Band 15

Die Pädagogik Aloys Fischers

Versuch einer systematischen Darstellung seines wissenschaftlichen Gesamtwerkes.

3. Auflage 2003. 253 Seiten. Gebunden.
ISBN 3-407-32047-7

Aloys Fischer (1877–1937), der als Ordinarius der Pädagogik an der Universität München in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen Sprecher der pädagogischen Reformbewegung in Deutschland war, hat eine Fülle bedeut-

samer Arbeiten hinterlassen, die er selbst nicht mehr systematisch zusammenfassen konnte. Dieser Versuch einer systematischen Darstellung wird in dem Buch von Hermann Röhrs unternommen. Der Name Aloys Fischer umspannt ein Programm, das voller sachlicher Anregungen und methodischer Wegweisungen für die Pädagogik ist. Alle jüngeren Forschungsrichtungen wie die Pädagogische Psychologie, die Pädagogische Soziologie, die Vergleichende Erziehungswissenschaft, die Wirtschaftspädagogik oder die Sozialpädagogik verdanken Aloys Fischer entscheidende Impulse. Daneben hat er sich bleibende Verdienste um die Grundlegung der Berufsschule, den Ausbau der Volksschule sowie die Klärung der Reformbewegung überhaupt erworben. So ist die Pädagogik Fischers vielfältig in die pädagogische Fragestellung unserer Tage hineingewoben.

»Gerade darin erweist sich die Röhrssche Darstellung als besonders fruchtbar, dass sie das Denken Aloys Fischers unmittelbar in die Diskussion der brennenden Fragen und Nöte unserer eigenen Zeit hineinführt. So ist das Werk trotz seines historischen Gegenstandes durchaus aktuell, und die Theoretiker und Praktiker werden es mit reichem Gewinn lesen.«

Hamburger Lehrerzeitung

BELTZ

Infos und Ladenpreis: www.beltz.de

Beltz Verlag · Postfach 100154 · 69441 Weinheim

F0300

Hermann Röhrs: Gesammelte Schriften

Band 1

Allgemeine Erziehungswissenschaft

Eine Einführung in die erziehungswissenschaftlichen Aufgaben und Methoden.

1993. 540 Seiten. Broschiert.

ISBN 3-89271-405-3

Band 2

Die Schule in der modernen Gesellschaft

Ihre Demokratisierung und Internationalisierung.

1994. 473 Seiten. Broschiert.

ISBN 3-89271-474-6

Band 3

Die Vergleichende und Internationale Erziehungswissenschaft

1995. 480 Seiten. Broschiert.

ISBN 3-89271-470-3

Band 4

Idee und Realität der Friedenspädagogik

Frieden - eine pädagogische Aufgabe.

1994. 401 Seiten. Broschiert.

ISBN 3-89271-465-7

Band 5

Spiel und Sport - pädagogische Grundfragen und Grundlagen

Spiel und Sportspiel - ein Wechselverhältnis.

Sportpädagogik und Sportwirklichkeit.

1993. 480 Seiten. Broschiert.

ISBN 3-89271-346-4

Band 6

Außerschulische Forschungsbereiche

Sozialpädagogik, Friedenspädagogik,

Berufspädagogik, Pädagogische Technologie,

Spielpädagogik.

1996. 473 Seiten. Broschiert.

ISBN 3-89271-667-6

Band 7

Theorie und Praxis der Forschung in der Erziehungswissenschaft

1995. 510 Seiten. Broschiert.

ISBN 3-89271-593-9

Band 8

Modelle der Friedenserziehung in Kindergarten und Schule

1995. 445 Seiten. Broschiert.

ISBN 3-89271-519-X

Band 9

Grundfragen einer Pädagogik der Dritten Welt

Ansätze und Beispiele.

1995. 500 Seiten. Broschiert.

ISBN 3-89271-594-7

Band 10

Bildungsreformen und Reformbestrebungen in den USA

1996. 352 Seiten. Broschiert.

ISBN 3-89271-678-1

Band 11

Erinnerungen und Erfahrungen - Perspektiven für die Zukunft

Eine autobiographische Vergegenwärtigung aus pädagogischer Sicht

1997. X, 643 Seiten. Gebunden.

ISBN 3-89271-702-8

Band 12

Reformpädagogik und innere Bildungsreform

1998. 576 Seiten. Gebunden.

ISBN 3-89271-825-3

Band 13

Bildungsgeschichte und Bildungsphilosophie

1999. 583 Seiten. Gebunden.

ISBN 3-89271-860-1

Band 14

Studien zur Pädagogik der Gegenwart

2000. 611 Seiten. Gebunden.

ISBN 3-89271-885-7

Band 15

Die Pädagogik Aloys Fischers

Versuch einer systematischen Darstellung seines wissenschaftlichen Gesamtwerkes.

2003. 3. Aufl. 253 Seiten. Gebunden.

ISBN 3-407-32047-7

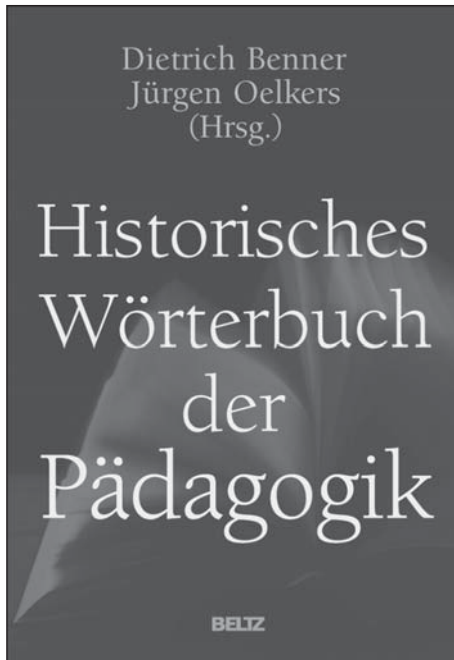
BELTZ

Infos und Ladenpreise: www.beltz.de

Beltz Verlag · Postfach 100154 · 69441 Weinheim · www.beltz.de

F0301

Pädagogisches Wissen von 2000 Jahren



Dietrich Benner/Jürgen Oelkers (Hrsg.)

Historisches Wörterbuch der Pädagogik

Beltz Handbuch. 2003.

1.168 Seiten mit ausführlichem
Sachreister.

Gebunden im Schuber.

ISBN 3-407-83153-6

Das erste historische Wörterbuch der Pädagogik behandelt in theorie- und problemgeschichtlichen Analysen: pädagogische Begriffe, pädagogische Sachverhalte der menschlichen Existenz,

pädagogische Institutionen sowie pädagogische und erziehungswissenschaftliche Disziplinen.

Während andere Disziplinen zuweilen stolz darauf sind, auf eine ebenso kurze wie erfolgreiche Wissenschaftsgeschichte zurückzublicken, muss sich die theoretische Pädagogik wie die Physik, die Psychologie, die Ethik und die Metaphysik auf eine mehr als 2000 Jahre umfassende Geschichte einstellen. In Pädagogik und Erziehungswissenschaft sind begriffliche und semantische Traditionen wirksam, die bis auf die Antike zurückgehen und zugleich auf eigentümliche Weise vergessen sind.

Das Historische Wörterbuch der Pädagogik verfolgt das Anliegen, Grundbegriffe und Grundprobleme der Theorie- und Wissenschaftsgeschichte des pädagogischen Feldes mit den Mitteln der heutigen Forschung so darzustellen, wie es den Bedürfnissen einer umfassenden historischen Orientierung entspricht. Damit verbunden ist die weitere Absicht, die sich zuweilen als junge Disziplin (miss) verstehende Erziehungswissenschaft mit den Reflexionstraditionen der Pädagogik zu konfrontieren.

BELTZ

Infos und Ladenpreis: www.beltz.de

Beltz Verlag · Postfach 100154 · 69441 Weinheim

F0302A

Pädagogisches Wissen von 2000 Jahren

Die Herausgeber

Dr. *Dietrich Benner*, Professor für Erziehungswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Dr. *Jürgen Oelkers*, Professor für Allgemeine Pädagogik an der Universität Zürich.

Die Beiträge

Ästhetik, Anthropologie, Arbeit, Aufklärung, Autonomie, Autorität, Begabung, Berufsbildung, Bildsamkeit/Bildung, Bürger/Bürgerlichkeit, Demokratie/demokratische Erziehung, Didaktik, Emanzipation, Erwachsenenbildung, Erziehung, Erziehungswissenschaft, Familie, Form, Generation, Geschlecht, Humanismus, Individuum, Jugend, Kind/Kindheit, Kindergarten, Kultur, Lehrer/Lehrerin, Lehrplan, Leiblichkeit, Lernen, Methode, Moral/Moralerziehung, Mündigkeit, Mütterlichkeit, Öffentlichkeit, Pädagogik, Reformpädagogik, Religion/religiöse Erziehung, Rhetorik, Schule/Schulpädagogik, Sinnlichkeit/Sensualismus, Sonderpädagogik, Sozialpädagogik, Spiel, Staatspädagogik/Erziehungsstaat, Subjektivität und Intersubjektivität, Technik und Bildung/technische Bildung, Theorie und Praxis, Unterricht, Utopie, Vaterbild und Männlichkeit, Vorbild.

Die Autorinnen und Autoren

Sabine Andresen (Zürich), Dietrich Benner (Berlin), Christa Berg (Köln), Winfried Böhm (Würzburg), Friedhelm Brüggem (Münster), Micha Brumlik (Frankfurt), Andreas Dörpinghaus (Duisburg), Gabi Fink (Regensburg), Hans Jürgen Gößling (Münster), Philipp Gonon (Trier), Klaus Harney (Bochum), Hans-Christian Harten (München), Helmut Heid (Regensburg), Stephanie Hellekamp (Münster), Karl Helmer (Duisburg), Gaby Herchert (Duisburg), Ursula Hofer (Bern), Juliane Jakobi (Potsdam), Herwart Kemper (Erfurt), Matthias Kemper (Duisburg), Rudolf Künzli (Aarau), Alfred Langewand (Flensburg), Sabina Larcher (Zürich), Käte Meyer-Drawe (Bochum), Karl Ernst Nipkow (Tübingen), Jürgen Oelkers (Zürich), Fritz Osterwalder (Bern), Michael Parmentier (Berlin), Klaus Prange (Tübingen), Siegfried Protz (Erfurt), Jürgen Reyer (Erfurt), Heinz Rhyn (Bern), Jörg Ruhloff (Wuppertal), Christiane Schiersmann (Heidelberg), Friedhelm Schütte (Berlin), Heinz-Elmar Tenorth (Berlin), Ewald Terhart (Münster), Lothar Wigger (Dortmund), Michael Winkler (Jena), Christoph Wulf (Berlin), Jürgen Zinnecker (Siegen), Jörg Zirfas (Berlin).

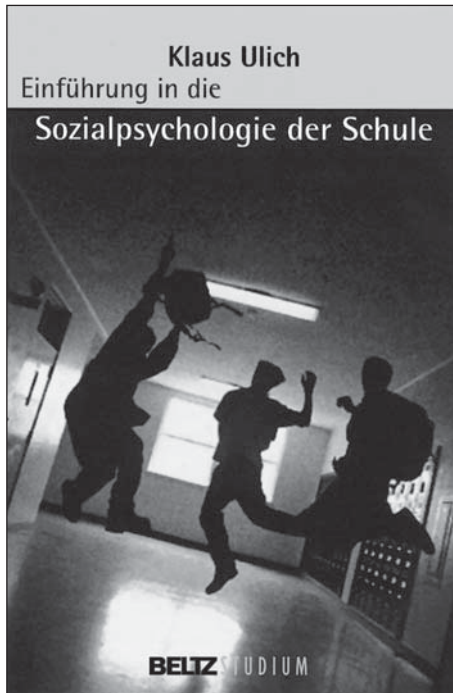
BELTZ

Infos und Ladenpreis: www.beltz.de

Beltz Verlag · Postfach 100154 · 69441 Weinheim

F0302B

Reihe »Beltz Studium«



Klaus Ulich
**Einführung in die
Sozialpsychologie der Schule**
2001. 187 Seiten. Broschiert.
ISBN 3-407-25237-4

Schulalltag ist immer auch Beziehungs-, Leistungs- und Lernalltag. Besonders die Leistungsbewertung – als Erfahrung von Erfolgen, Misserfolgen oder gar Versagen – hat nachhaltige psychosoziale Folgen für Selbstkonzept und Motivation der Schüler/innen.



Dagmar Hänsel / Hans J. Schwager
**Einführung in die
sonderpädagogische Schultheorie**
2003. 232 Seiten. Broschiert.
ISBN 3-407-25267-6

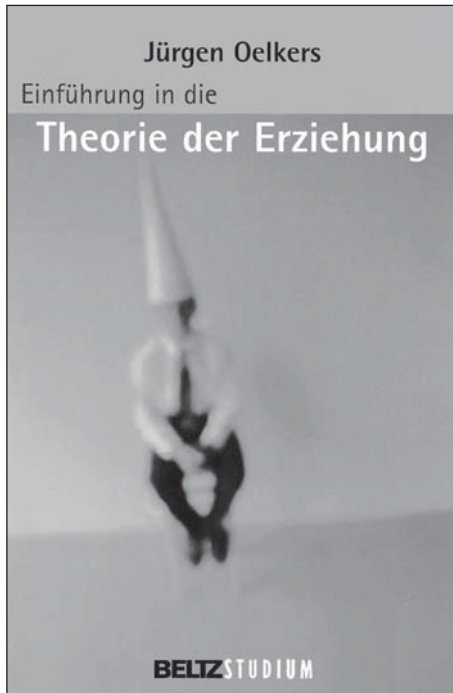
Eine Einführung in die wichtigsten Ansätze einer sonderpädagogischen Schultheorie mit Fallstudien von Kindern in Schule oder Heim.

Infos und Ladenpreise: www.beltz.de

BELTZ

Beltz Verlag · Postfach 100154 · 69441 Weinheim

Reihe »Beltz Studium«



Jürgen Oelkers
**Einführung in die
Theorie der Erziehung**
2001. 294 Seiten. Broschiert.
ISBN 3-407-25236-6

Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein sollte mit »Erziehung« der neue Mensch hervorgebracht werden, die utopische Gesellschaft entstehen oder allgemeine Emanzipation auf den Weg gebracht werden. Die Einführung analysiert thematische Koppelungen, die die heutige Diskussion bestimmen.



Ralf Vollbrecht
**Einführung in die
Medienpädagogik**
2001. 239 Seiten. Broschiert.
ISBN 3-407-25234-X

Eine Einführung in medienpädagogisches Denken, in medienwissenschaftliche Theorien und grundlegende empirische Erkenntnisse über Medien-nutzung.

Infos und Ladenpreise: www.beltz.de

BELTZ

Beltz Verlag · Postfach 100154 · 69441 Weinheim

Reihe »Beltz Studium«



Klaus Hurrelmann/Heidrun Bründel
Einführung in die Kindheitsforschung
2., völlig überarbeitete Auflage 2003.
240 Seiten. Broschiert.
ISBN 3-407-25282-X

Eine Einführung in den immer wichtiger werdenden Forschungsbereich »Kindheit« mit seinen schnellen Veränderungen in den sozialen Lebensbereichen der Kinder (Familie, Tageseinrichtungen, Schule, Freizeit- und Medienbereich).



Christoph Wulf
Einführung in die Anthropologie der Erziehung
2000. 229 Seiten. Broschiert.
ISBN 3-407-25233-1

Eine Einführung in die Anthropologie der Erziehung mit einem Überblick über den Diskussionsstand historisch-pädagogischer Anthropologie.

Infos und Ladenpreise: www.beltz.de

BELTZ

Beltz Verlag · Postfach 100154 · 69441 Weinheim